



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Wetgeving in een Veiligheidscultuur : totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context

Woude, M.A.H. van der

Citation

Woude, M. A. H. van der. (2010, December 15). *Wetgeving in een Veiligheidscultuur : totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context*. Meijers-reeks. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/16244>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/16244>

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

Wetgeving in een Veiligheidscultuur

Wetgeving in een Veiligheidscultuur

Totstandkoming van antiterrorismewetgeving
in Nederland gezien vanuit maatschappelijke
en (rechts)politieke context

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof. mr. P.F. van der Heijden,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op woensdag 15 december 2010
klokke 16.15 uur

door

Maartje Amalia Hermina van der Woude

geboren te Castricum in 1980

Promotiecommissie:

Promotoren: prof. mr. C.P.M. Cleiren
prof. dr. mr. L.M. Moerings

Overige leden: prof. dr. mr. E.R. Muller
prof. mr. Th.A. de Roos (Universiteit van Tilburg)
prof. dr. R. van Swaaningen (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Lay-out: Anne-Marie Krens – Tekstbeeld – Oegstgeest

© 2010 M.A.H. van der Woude / Boom Juridische uitgevers, Den Haag

ISBN 978-90-8974-379-4

NUR 820

www.bju.nl

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Aan mijn ouders

Inhoudsopgave

LIJST VAN AFKORTINGEN	XIII
1 ANTITERRORISMEWETGEVING IN EEN VERANDERENDE SAMENLEVING: EEN EERSTE VERKENNING VAN HET ONDERZOEKSTERREIN	1
1.1 Inleiding	2
1.2 Een veranderende samenleving en het ontstaan van risicojustitie	5
1.2.1 Terrorisme als katalysator voor risicojustitie	7
1.2.2 Antiterrorismewetgeving als risicojustitie <i>pur sang</i>	8
1.2.3 Kanttekeningen bij risicojustitie	10
1.3 Het 'afwegen' van botsende belangen en het maken van keuzes door de wetgever	11
1.3.1 De politieke en de juridische rationaliteit van wetgeving	12
1.3.2 Het afwegen van belangen in een veiligheidscultuur	13
1.3.3 De onderzoeksvragen	15
1.4 Operationalisering van de onderzoeksvragen en de gehanteerde onderzoeksmethoden	17
1.4.1 De <i>structural cultural</i> -benadering	19
1.4.2 De <i>policy</i> -benadering	22
1.5 Leeswijzer	29
2 STRAFRECHT EN CRIMINALITEITSBESTRIJDING IN EEN VERANDERENDE SAMENLEVING: EEN THEORETISCHE BENADERING	31
2.1 Inleiding	32
2.2 Nieuwe risico's en groeiende onzekerheden	34
2.2.1 De risicosamenleving	36
2.2.1.1 De aard van de risico's	36
2.2.1.2 Toegenomen risicobewustzijn onder burgers	39
2.2.1.3 De (on)beheersbaarheid van de nieuwe risico's	40
2.3 Naar een op preventie georiënteerde criminaliteitsbestrijding	42
2.3.1 Garland en de <i>Culture of Control</i>	43
2.3.1.1 Twaalf in het oog springende veranderingen op het gebied van de (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding	43
2.3.1.2 De (twaalf) veranderingen verklaard	48
2.3.1.3 Het overheidsbeleid in <i>high crime societies</i>	50
2.4 Uitleiding	53

3	STRUCTURELE, CULTURELE EN RECHTSPOLITIEKE VERANDERINGEN IN NEDERLAND	57
3.1	Inleiding	58
3.2	De naoorlogse periode: <i>distribution of the goods</i> en hervormingen binnen het strafrecht	60
3.2.1	Structurele en culturele veranderingen	60
3.2.1.1	De verzorgingsstaat in een notendop	60
3.2.1.2	Verzuiling en pacificatiepolitiek	63
3.2.2	Rechtspolitieke ontwikkelingen	65
3.2.2.1	Naar een meer paternalistisch-humane visie op het strafrecht	65
3.2.3	Bevindingen	69
3.3	Naar een <i>distribution of the bads</i> en de eerste kenmerken van de Nederlandse veiligheidscultuur	69
3.3.1	Structurele en culturele veranderingen	70
3.3.1.1	Ontzuiling en het vervallen van traditionele structuren en zekerheden	70
3.3.1.2	De opkomst van politiek activisme en sociale protestbewegingen	73
3.3.1.3	De stagnerende verzorgingsstaat	76
3.3.2	Rechtspolitieke ontwikkelingen	77
3.3.2.1	Een justitiële crisis in de jaren zestig en zeventig	78
3.3.2.2	Stijgende criminaliteitscijfers en nieuwe problemen aan de justitiële horizon	83
3.3.2.3	Samenleving en Criminaliteit (1985)	85
3.3.2.4	Naar een gestandaardiseerde bedrijfsvoering binnen Justitie	90
3.3.3	Bevindingen	93
3.4	Criminaliteit, onveiligheid en immigratie als belangrijke aandachtspunten in het publieke en het politieke debat	95
3.4.1	Structurele en culturele veranderingen	96
3.4.1.1	Van gastarbeiders naar een multicultureel drama	96
3.4.1.2	De crisis in de verzorgingsstaat	101
3.4.1.3	Afnemend vertrouwen in de overheid	103
3.4.2	Rechtspolitieke ontwikkelingen	104
3.4.2.1	Modernisering van het strafrecht en strafrechtsketen	106
3.4.2.2	Het bestrijden van onveiligheid door middel van het strafrecht	108
3.4.3	Bevindingen	110
3.5	In de ban van veiligheid	111
3.5.1	Een typologie van het heden	112
3.5.1.1	Mediatisering, politisering en juridisering	112
3.5.1.2	Juridisering en risic strafrecht	114
3.5.2	Bevindingen	115
3.6	Uitleiding: De Nederlandse veiligheidscultuur	117

4	HET <i>POLICY PROCESS</i> IN TIJDEN VAN TERREUR	121
4.1	Inleiding	122
	DEEL I – (ANTI)TERRORISME IN NEDERLAND VOOR 2001	125
4.2	De <i>problem stream</i>	128
4.2.1	Zuid-Moluks terrorisme en de Rode Jeugd	128
4.2.1.1	Zuid-Molukse Jongeren	129
4.2.1.2	De Rode Jeugd en de Rode Hulp	135
4.2.2	De jaren tachtig en negentig: de opkomst en teloorgang van RaRa	137
4.2.3	Overige internationale terroristische groeperingen	141
4.3	De <i>policy stream</i>	142
4.3.1	Antiterrorisme in de jaren zestig en zeventig: Rode Jeugd en Zuid-Moluks terrorisme	142
4.3.1.1	De Rode Jeugd	143
4.3.1.2	De oorsprong van het Nederlandse antiterrorismebeleid: augustus 1970	144
4.3.1.3	Treinkaping in Wijster en de bezetting van het Indonesische Consulaat Generaal in 1975	151
4.3.1.4	De Molukse Acties van 1977 & 1978	162
4.3.2	Een blik op de jaren tachtig en negentig: De RaRa	168
4.3.2.1	De periode 1985-1989: Een heropleving van het terrorisme	169
4.3.2.2	De reactie van de overheid op de Makro-branden	170
4.4	De <i>political stream</i>	173
4.4.1	De politieke cultuur	174
4.4.2	Het publieke draagvlak	179
4.5	Bevindingen deel I: Het <i>policy process</i> voor 2001	182
4.5.1	De <i>problem stream</i>	182
4.5.2	De <i>policy stream</i> en de <i>political stream</i>	183
	DEEL II – (ANTI)TERRORISME IN NEDERLAND NA 2001	185
4.6	De <i>problem stream</i>	188
4.6.1	Fundamentele ideologieën binnen de Islam	190
4.6.2	De Hofstadgroep	193
4.6.3	(Inter)nationale terreuraanslagen	197
4.6.3.1	Aanslagen in de Verenigde Staten, 11 september 2001	197
4.6.3.2	Aanslagen in Madrid, 11 maart 2004	199
4.6.3.3	Moord op Theo van Gogh, 2 november 2004	200
4.6.3.4	Aanslagen in Londen, 7 juli 2005	201
4.6.3.5	Het nieuwe terrorisme	203
4.7	De <i>policy stream</i>	204
4.7.1	Wet Terroristische Misdrijven (WTM)	206
4.7.1.1	Doel en strekking van de wet	206
4.7.1.2	De eerste fase van de behandeling van het wetsvoorstel	207
4.7.1.3	(Inter)nationale druk door de ‘Eik-zaak’ en de ‘Jihad-zaak’	212
4.7.1.4	De tweede fase van de behandeling van het wetsvoorstel na 20 augustus 2003	215

4.7.2	Wet afgeschermdde getuigen (WAG)	231
4.7.2.1	Doel en strekking van de wet	234
4.7.2.2	De inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel	238
4.7.3	Wet verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (WOTM)	251
4.7.3.1	Doel en strekking van het wetsvoorstel	252
4.7.3.2	De inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel	255
4.7.4	Wet strafbaarstelling deelneming en meewerking aan training voor terrorisme	278
4.7.4.1	Doel en strekking van het wetsvoorstel	279
4.7.4.2	De inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel	280
4.7.5	Wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid	282
4.7.5.1	Doel en strekking van het wetsvoorstel	283
4.7.5.2	Contouren van de inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel	286
4.7.6	Ter afsluiting: De gedeelde ratio van de antiterrorismewetgeving	292
4.8	De <i>political stream</i>	292
4.8.1	De politieke cultuur tot 2002	295
4.8.2	De invloed van de populistische golf op het Nederlandse politieke landschap na 2002	299
4.9	Bevindingen deel II: Het <i>policy process</i> na 2001	302
4.9.1	De <i>problem stream</i>	302
4.9.2	De <i>policy stream</i>	303
4.9.3	De <i>political stream</i>	308
5	HET JURIDISCH FORUM EN DE ANTITERRORISMEWETGEVING	311
5.1	Inleiding	312
	DEEL I – HET JURIDISCH FORUM VOOR 2001	315
5.2	Centrale thema's binnen het debat	316
5.2.1	De zoektocht naar een algemene definitie van terrorisme	317
5.2.2	De dualistische politietraak en het bevoegde gezag tijdens terroristische acties	318
5.2.3	Militaire bijstand en de wettelijke grondslag hiervoor	321
5.2.4	Discussie over de toereikendheid van het bestaande (straf)rechtelijk instrumentarium	323
5.2.4.1	Staatsnoodrecht: De Wet Bijzondere Bevoegdheden Burgerlijk Gezag en de Oorlogswet	323
5.2.4.2	De uitbreiding van de strafbare samenspanning	326
5.2.4.3	Het Europees verdrag tot bestrijding van terrorisme	332
5.2.5	Enkele rechtszaken tegen de Zuid-Molukkers nader beschouwd	335
5.2.5.1	Proces tegen de bezetters van de woning van de Indonesische ambassadeur te Wassenaar	336
5.2.5.2	Proces tegen de bezetters van het Indonesisch consulaat en de kapers van de trein in Wijster	337
5.2.6	Bevindingen Deel I: Het Juridisch Forum voor 2001	341

DEEL II – HET JURIDISCH FORUM NA 2001	343
5.3 Centrale thema's binnen het debat	344
5.3.1 De rol van het strafrecht in relatie tot klassieke uitgangspunten en beginselen	346
5.3.2 De onderlinge samenhang tussen de verschillende antiterrorismewetten	348
5.3.3 De (empirische) onderbouwing voor de antiterrorismewetgeving	350
5.3.4 Terrorismebestrijding via het commune straf(proces)recht of in een speciale terreurwet?	351
5.3.5 De Wet Terroristische Misdrijven	354
5.3.5.1 De definitie van terrorisme en het terroristisch oogmerk	355
5.3.5.2 Deelneming en leiding geven aan een terroristische organisatie (140a Sr)	356
5.3.5.3 De uitbreiding van de strafbare samenspanning	359
5.3.5.4 Rekrutering voor de gewapende strijd (artikel 205 Sr)	362
5.3.6 Wet Afgeschermd Getuigen	363
5.3.6.1 De positie van de zittingsrechter	364
5.3.6.2 De positie van de rechter-commissaris	365
5.3.6.3 De beperkte toegevoegde waarde van de Wet Afgeschermd Getuigen	366
5.3.7 Wet verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven	367
5.3.7.1 'Aanwijzingen' in plaats van een 'redelijk vermoeden' als drempel voor de opsporing	368
5.3.7.2 Het vervallen van het vereiste van ernstige bezwaren voor de voorlopige hechtenis	370
5.3.7.3 Onthouden van inzicht in processtukken door een verlenging van de gevangenhouding	371
5.3.8 De overige (concept)wetgeving ter discussie?	374
5.3.9 Bevindingen Deel II: Het Juridisch Forum na 2001	375
6 BEVINDINGEN VOORTVLOEIEND UIT HET ONDERZOEK	379
6.1 Inleiding	380
6.1.1 Een bezinning op de strafrechtelijke antiterrorismewetgeving	380
6.1.2 Doelstelling en vragen van het onderzoek: de belangenafweging door (straf)wetgever geanalyseerd	381
6.2 Bevindingen	382
6.2.1 Bevindingen naar aanleiding van de <i>structural cultural</i> -benadering	383
6.2.1.1 Het ontstaan van een veiligheidscultuur in Nederland	383
6.2.1.2 Wetgeving in lijn met de (dynamische)de staat van de samenleving	385
6.2.2 Bevindingen naar aanleiding van de <i>policy</i> -benadering	387
6.2.2.1 De reactie van de overheid op terrorisme is sterk veranderd	388
6.2.2.2 De invloed van de <i>political stream</i> op de antiterrorismewetgeving	389

6.2.2.3 Het wetgevingsprimaat van de regering en de beperkte rol van het parlement	391
6.2.2.4 De beperkte invloed van het juridisch forum	393
6.3 Slotoverwegingen	396
 SAMENVATTING	 403
SUMMARY	415
LITERATUURLIJST	427
TREFWOORDENREGISTER	473
CURRICULUM VITAE	479

Lijst van afkortingen

AAe	Ars Aequi
AG of A-G	Advocaat-generaal
AIVD	Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst
APB	Algemeen Politie Blad
APV	Algemeen Plaatselijke Verordening
ARP	Anti-Revolutionaire Partij
ASTA	Ambtelijke Stuurgroep Terroristische Acties
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BBE	Bijzondere Bijstands Eenheid
BNV	Bestuurlijke Maatregelen Nationale Veiligheid
BVD	Binnenlandse Veiligheidsdienst
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBP	College bescherming persoonsgegevens
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CHU	Christelijk-Historische Unie
CID	Criminele Inlichtingen Dienst
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
CDA	Christen Democratisch Appèl
CPN	Communistische Partij van Nederland
CRI	Centrale Recherche Informatiedienst
CU	Christen Unie
D66	Democraten 66
DD	Delikt en Delinkwent
DNB	De Nederlandse Bank
DTN	Dreigingsbeeld Terrorismebestrijding Nederland
EG	Europese Gemeenschap
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FIOD-ECD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst – Economische Controledienst
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISD	Inrichting voor Stelselmatige Daders
IRT	Interregionaal Recherche Team
GL	GroenLinks
Gw	Grondwet
Id.	Idem
IRA	Irish Republican Army

KLDP	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNIL	Koninklijk Nederlands Indisch Leger
KVP	Katholieke Volkspartij
LCT	Landelijk Coördinatie Team
LPF	Lijst Pim Fortuyn
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MvT	Memorie van Toelichting
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
NJB	Nederlands Juristenblad
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor Mensenrechten
NJV	Nederlandse Juristen Vereniging
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NVvR	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
OM	Openbaar Ministerie
OSF	Onafhankelijke Senaats Fractie
OvJ of o.v.j.	officier van justitie
PG of P-G	Procureur-generaal
PLFP	People's Front for the Liberation of Palestine
PPR	Politieke Partij Radikalen
PSP	Pacifistisch Socialistische Partij
PvdA	Partij van de Arbeid
PVV	Partij voor de Vrijheid
PW	Politiewet
RAF	Rote Armee Fraktion
RaRa	Revolutionaire Anti-Racistische Actie
RC of R-C	rechter-commissaris
RdR	Raad voor de Rechtspraak
RMS	Republik Maluku Selatan
RM Themis	Rechtsgeleerd Magazijn Themis
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
RPF	Reformatorische Politieke Federatie
RSJ	Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SP	Socialistische Partij
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
TvC	Tijdschrift voor Criminologie
TBS	Terbeschikkingstelling
TON	Trots op Nederland
TOS	Tijdschrift voor Onderneming en Strafrecht
TvP	Tijdschrift voor Politie
TvS	Tijdschrift voor Strafrecht
VNG	Vereniging voor Nederlandse Gemeenten

VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WAG	Wet Afgeschermd Getuigen
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WATA	Werkgroep Analyse Terroristische Acties
WBBBG	Wet Bijzondere Bevoegdheden Burgerlijk Gezag
WED	Wet Economische Delicten
Wet BOB	Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
WOTM	Wet Opsporing Terroristische Misdrijven
WRR	Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid
WTM	Wet Terroristische Misdrijven
WVW	Wegenverkeerswet
WWM	Wet Wapens en Munitie

Antiterrorismewetgeving in een veranderende samenleving: een eerste verkenning van het onderzoeksterrein

(...) The new discourse of crime policy consistently invokes an angry public, tired of living in fear, demanding strong measures of punishment and protection. The background affect of policy is now more frequently a collective anger and a righteous demand for retribution than a commitment to a just, socially engineered solution.¹



Bron: ANP Photo, 15-10-1970, Voorafgaand aan een actie van politie en marechaussee trekken pantservoertuigen en ander materieel in een colonne richting het Molukse woonoord IJsseloord.

1 Garland 2001, p. 10-11.

1.1 INLEIDING

Evenals in andere landen is sinds een kleine twintig jaar veiligheid een thema dat hoog op de Nederlandse politieke agenda staat en vormt het de kern van het Nederlandse criminaliteitsbeleid. Wetgeving en beleid zijn de laatste jaren in toenemende mate erop gericht de overheid meer instrumenten te verschaffen ter bestrijding van de misdaad en *eo ipso*, ter vergroting van de maatschappelijke veiligheid. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor het strafrecht. Jonathan Simon spreekt in deze context wel van *governing through crime* door de overheid: steeds meer beleid en wetgeving wordt verbonden met het nastreven van veiligheid.² De vooronderstelling die hieraan ten grondslag ligt, is doorgaans dat de bestaande maatregelen onvoldoende zijn om risico's in te perken en zo de veiligheid van de burgers te kunnen waarborgen. Het strafrecht zou de oplossing moeten bieden.³

De aanslagen op het World Trade Center in New York op 11 september 2001 (9/11) en de daaruit voortvloeiende internationale *war on terror* hebben de prominente rol van veiligheid binnen het criminaliteitsbeleid bevestigd en hebben een katalyserende werking gehad op de steeds sterkere politisering van de veiligheidsproblematiek. Het voorkomen van een catastrofale terroristische aanslag in eigen land werd topprioriteit van de Nederlandse regering.⁴ Deze prioriteit heeft ook de strafwetgeving niet onberoerd gelaten: waar het terrorisme en heft politiek activisme van de Zuid-Molukkers, de Rode Jeugd en de RaRa zoals Nederland dat heeft gekend in de jaren zeventig en tachtig, nooit heeft geleid tot het formuleren van speciale antiterrorismewetgeving, ondanks het feit dat indertijd bij deze gebeurtenissen een aanzienlijk aantal Nederlandse dodelijke slachtoffers is gevallen, brachten de aanslagen aan de andere kant van de oceaan hier verandering in.⁵ Sinds 9/11 is in Nederland

2 Simon 2007.

3 De effectiviteit van het strafrecht als instrument ter vergroting van de veiligheid is echter ook beperkt, een gegeven dat in het utopische verlangen naar veiligheid dikwijls uit het oog wordt verloren. Zo spreekt Boutellier over de strafrechtelijke paradox: 'Onder druk van de eerder beschreven urgentie die rond het veiligheidsvraagstuk wordt ervaren is de vraag naar strafrecht enorm toegenomen. Van het strafrecht wordt meer verlangd dat zij kan realiseren. (...) De binnen een veiligheidsutopie ervaren urgentie van het strafrecht staat dus haaks op een relatief zwakke positie [van het strafrecht] in instrumentele zin. Er is sprake van een steeds grotere vraag naar een institutie die kwantitatief, kwalitatief en dogmatisch niet anders dan een ultieme remedie kan zijn'. Zie Boutellier 2005, p. 150-151.

4 *Kamerstukken I* 2005/06, 29 743 E, p. 2: 'Bij herhaling heeft de regering erop gewezen dat zij in haar ogen nalatig zou zijn, als zij niet alles in het werk zou stellen om effectief justitieel optreden tegen daden van catastrofaal terrorisme mogelijk te maken.'

5 In de bundel 'The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill', verschenen naar aanleiding van het tweedaagse congres 'The Security of Freedom' gehouden aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de University van Toronto op 9 en 10 November 2001, staan diverse bijdragen waarin de totstandkoming van de terrorismewetgeving in Canada is beschreven. De Canadese situatie vertoont overeenkomsten met de Nederlandse in die zin dat Canada voor 2001 nog geen speciale terrorismewetgeving kende, maar de overheid

in hoog tempo gewerkt aan het ontwikkelen van wetgeving gericht op het beter toesnijden van het strafrecht op de dreiging van nieuwe terroristische aanslagen. Zowel de Europese wetgever als de nationale wetgever zag ook nu in het strafrecht een belangrijk instrument (in een breder pakket) ter bestrijding van het mondiale terrorisme. Met betrekking tot het strafrecht heeft 9/11 geresulteerd in een indrukwekkend maar tevens een extreem voorbeeld van een op preventieve leest geschoeid instrumentarium aan straf(proces)rechtelijke maatregelen.

De regering laat er weinig onduidelijkheid over bestaan dat het gros van de aanpassingen en aanvullingen binnen het straf(proces)recht met het oog op de terrorismebestrijding is ingegeven door de wens in een zo vroeg mogelijk stadium tegen mogelijke bedreigende elementen in de samenleving op te kunnen treden.⁶ Het risico op een terroristische aanslag op eigen bodem moet zoveel mogelijk worden beperkt. Het treffen van preventieve maatregelen binnen de context van het strafrecht die gericht zijn op het voorkomen van terroristische aanslagen door de overheid, is daarmee op zichzelf in het geheel niet vreemd. De overheid heeft immers de rechtsstatelijke taak haar burgers zo goed mogelijk te beschermen, waarbij beveiliging van de samenleving en de bescherming van de rechtsorde en het onschadelijk maken van gevaarlijke personen belangrijke doelstellingen van het strafrecht zijn.⁷ Wat echter wel verontrustend is bij de antiterrorismewetgeving, is dat een aanzienlijke hoeveelheid nieuwe wetgeving wordt geïmplementeerd louter onder verwijzing naar de urgentie van de te nemen maatregelen omwille van de terroristische dreiging evenals de (maatschappelijke) roep om veiligheid. Hierbij is het niet altijd even duidelijk of de wetgever zich voldoende rekenschap heeft gegeven van – of misschien wel bewust voorbij is gegaan aan – de inbreuken die deze maatregelen (kunnen) maken op fundamentele rechten en (strafrechtelijke) beginselen, ondanks herhaaldelijk geuite kritiek vanuit de (straf)rechtsweten-

direct na de aanslagen in de Verenigde Staten op 15 oktober 2001 een verzamelwetsontwerp inzake terrorismebestrijding aanhangig heeft gemaakt, Bill-C 36. Tijdens het congres werd het wetsontwerp door experts afkomstig uit verschillende disciplines geanalyseerd en bekritiseerd. Zie Daniels, Macklem en Roach, 2002.

- 6 Voormalig minister van Justitie Donner formuleert de doelstelling van de terrorismebestrijding als volgt: 'Direct doel is het voorkomen van aanslagen. Daarnaast is het nodig om onze samenleving tijdig te prepareren op de mogelijkheid van een aanslag en om juiste bewakings- en beveiligingsmaatregelen te treffen'. *Kamerstukken II* 2002/03, 27 925, nr. 94, p. 2 'Veiligheid begint bij preventie' aldus minister-president Balkenende, *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA, ChristenUnie*, 7 februari 2007, p. 33.
- 7 Borgers 2007, p. 23 waar hij verwijst naar Sunstein, C. (2005) *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 114 en naar Klink, B. van (2005) 'Der Mythos der verlorenen Unschuld. Gewalt und Gewaltbekämpfung in den Niederlanden', *The Tilburg Working Paper Series on Jurisprudence and Legal History* 2005-2004, p. 2; Cleiren 2006, p. 175.

schap⁸ en door de binnen het kader van de formele wetgevingsprocedure geconsulteerde organisaties en instanties.⁹ De andere zijde van de rechtsstatelijke medaille, het belang van het eerbiedigen van fundamentele (grond)rechten, lijkt enigszins uit het oog te worden verloren in de 'queeste' naar een zo groot mogelijke (collectieve) veiligheid.

Met betrekking tot de antiterrorismewetgeving is zowel op nationaal als op internationaal niveau binnen diverse gremia en verschillende fora uitvoerig gedebatteerd over de spanning tussen deze twee door de wetgever af te wegen belangen en over de uiteindelijke gemaakte afwegingen en keuzes door de wetgever. Binnen dit debat over de antiterrorismewetgeving staan zoals reeds aangestipt de 'politiek' en de (straf)rechtswetenschap dikwijls op gespannen voet met elkaar voor wat betreft de belangen die zij als centraal aanmerken. Waar de politiek met het oog op het publieke belang sterk de nadruk lijkt te leggen op het beschermen van de collectieve veiligheid (deels) ten koste van de individuele rechtsbescherming, wordt vanuit de (straf)rechtswetenschap van oudsher gewezen op de inbreuken op deze individuele rechtsbescherming als gevolg van de antiterrorismewetgeving.¹⁰ De aanleiding voor het onderhavige onderzoek is het nationale debat tussen de 'politiek' en de strafrechtswetenschap over de (totstandkoming van de) terrorismewetgeving na 2001. Alvorens te komen tot de centrale onderzoeksvragen, is het met het oog op de duiding van deze vragen noodzakelijk om alvast een korte beschouwing te wijden aan het sociaalwetenschappelijk theoretisch kader dat ten grondslag ligt aan het onderzoek. De grondgedachte van dit theoretisch kader ziet op de relatie tussen juridische omwentelingen en een maatschappelijke en politieke cultuuromslag die zich de afgelopen decennia zou hebben voltrokken.¹¹

8 Zie in dit kader bijvoorbeeld Prakken & Spronken 2005, p. 1451-1454; Prakken 2004, p. 2338-2344; Prakken 2004a, p. 228-236; De Roos 2005, p. 129-140; De Roos 2004, p. 15-16; Van Kempen 2005, p. 397-400.

9 Een voorontwerp van het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel wordt doorgaans voorgelegd om commentaar aan officiële adviesorganen en aan organisaties of belangengroepen die in de praktijk veel met de wettelijke regeling te maken zullen krijgen. Bij het ministerie van Justitie worden voorontwerpen vaak voorgelegd aan het openbaar ministerie (OM), de Raad voor de Rechtspraak (RdR), de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ), het College bescherming persoonsgegevens (CBP), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG).

10 Zie hierover Van der Woude en Van Sliedregt 2007, p. 216-226. Van der Woude en Van Sliedregt geven in hun bijdrage een overzicht van de hoofdlijnen die binnen het debat kunnen worden waargenomen. Ook Borgers (2007) analyseert in zijn oratie het debat tussen de strafrechtswetenschap en de wetgever.

11 In een essay in het *NJB* onder de titel 'De retorische verleiding van het strafrecht' (*NJB* 2005, p. 1184-1187) roept ook Rozemond de hedendaagse strafrechtsgeleerden op zich beter rekenschap te geven van de sociale context waarin de strafrechtspleging functioneert en vorm krijgt.

1.2 EEN VERANDERENDE SAMENLEVING EN HET ONTSTAAN VAN RISICOJUSTITIE

De grote nadruk op veiligheid en het inperken van (veiligheid)risico's zijn kenmerken van wat in de (sociologische en criminologische) literatuur wel de moderne (risico)samenleving wordt genoemd.¹² Het begrip 'risicosamenleving' wordt voor het eerst geïntroduceerd door Ulrich Beck in zijn boek *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne?*¹³ Zoals de titel van het boek reeds suggereert ziet Beck deze risicosamenleving als een nieuwe fase van de moderne samenleving.¹⁴ Deze nieuwe fase wordt gekenmerkt door een grotere nadruk op en bewustheid van 'nieuwe risico's' als ongewenst 'bijproduct' van technologische en industriële ontwikkelingen. Deze nieuwe risico's zijn vanwege hun aard niet of nauwelijks te beheersen en zouden daarmee volgens Beck bijdragen aan toenemende gevoelens van angst en onveiligheid onder burgers.¹⁵ Als reactie op het afnemen van de gepercipieerde veiligheid neemt de vraag naar veiligheid in de risicomaatschappij dan ook sterk toe.¹⁶ Beck typeert de risicomaatschappij als 'een samenleving die geobsedeerd is door het maken van plannen en het ontwikkelen van 'arrangementen' die de burger een gevoel van veiligheid en zekerheid moeten geven'.¹⁷

Anders dan Beck neemt socioloog David Garland de relatie tussen de veranderende maatschappelijke context en veranderingen in (het denken over) criminaliteit en criminaliteitsbestrijding als uitgangspunt.¹⁸ Zo beschrijft Garland op welke wijze de groeiende vraag naar veiligheid, in combinatie met de nieuwe vormen van complexere (grensoverschrijdende) georganiseerde misdaad, stijgende criminaliteitscijfers en uitblijvende resultaten van de hoofdzakelijk op resocialisatie gerichte aanpak, heeft geleid tot een andere visie op criminaliteitsbestrijding.¹⁹ Garland spreekt over het ontstaan van een *culture of control*, in het Nederlands ook wel vertaald als het ontstaan van een veiligheidscultuur,²⁰ waarin het strafrecht een publieke kwestie is geworden, waarin populistische emoties overheersen, waarin experts worden gewantrouwd en

12 Giddens 1991, 1994.

13 Beck 1986. Voor dit onderzoek is in belangrijke mate gebruik gemaakt van de Engelse vertaling, Beck 1992.

14 Beck 1992, p. 11-13, maar in deze context moet ook gewezen worden op het latere werk van Beck uit 2001. De cultuuromslag van een verzorgingsstaat naar een risicosamenleving wordt ook beschreven in Wacquant 2006.

15 Beck 1999, p. 32.

16 Roef 2003, p. 55.

17 Roef 2003, p. 55.

18 In Becks werk zijn geen voorbeelden te vinden waarin hij criminaliteit definieert als een risico. Beck verstaat de risicomaatschappij ook niet als een maatschappij waarin het leven van alledag gevaarlijker is geworden. Het gaat volgens Beck niet om de toename maar om de ontgrenzing van oncontroleerbare risico's. Beck 2002, p. 41.

19 Garland 2001.

20 Schuilenburg 2008, p. 57-58.

waarin de media en de populistische politiek van grote invloed zijn.²¹ Het straf(proces)recht heeft in de veiligheidscultuur een sterk beheersingskarakter gekregen en wordt dan ook gezien als een waardevol instrument om veiligheidsrisico's te beheersen. Het gaat niet om het zoeken naar de oorzaken van crimineel gedrag en het verbeteren van mensen met een achtergestelde positie in de samenleving, maar om het uitbannen van riskante elementen uit de samenleving.

Malcolm Feeley en Jonathan Simon duiden dit wapen tegen mogelijke bedreigingen en risico's op het terrein van de criminaliteitsbestrijding aan met de term 'risicojustitie'²² waarbij met betrekking tot de strafrechtelijke maatregelen ook soms wordt gesproken over het ontstaan van 'risicostrafrecht'.²³ Naast een beleidsmatige, instrumentele inzet van het strafrecht alsmede het in toenemende mate via bestuursrechtelijke wijze afhandelen van criminaliteit is een belangrijk kenmerk van risicojustitie de nadruk op het vroegtijdig detecteren en onderkennen van risico's om op die manier misdaad te voorkomen en de angst voor criminaliteit te verminderen.²⁴ Er wordt getracht om te komen tot een profilering van personen en situaties die mede verantwoordelijk zijn voor deze risico's. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van nieuwe technieken zoals het identificeren en classificeren van personen op basis van verschillende gradaties van gevaarlijkheid.²⁵ Het optreden van politie en justitie wordt niet langer geleid door concrete, individualiseerbare verdenkingen van een strafbaar feit maar door generalisaties, dat wil zeggen op basis van risicoprofielen en risico-inschatting van vooraf aangewezen potentieel verdachte groepen en personen.²⁶

De ontwikkeling van risicojustitie past binnen de nieuwe criminele politiek van de controle cultuur waarin de bescherming van de samenleving tegen de misdaad in plaats van de bescherming van het individu centraal staat.²⁷ Garland zoekt de verklaring voor de veranderingen die zich hebben voorgedaan op het terrein van het strafrecht en de criminaliteitsbestrijding vooral in het feit dat de regering een acceptabele uitweg heeft moeten vinden om de onaangename boodschap te vermijden dat het criminaliteitsniveau in een open, complexe en welvarende samenleving hoog is, én zal blijven, en dat de mogelijkheden van de overheid om de hoge criminaliteitscijfers te bestrijden beperkt zijn.²⁸ Mede onder invloed van media en een populistische politiek is het volgens hem hierbij niet ongebruikelijk dat legitimiteit, – en noodzakelijk-

21 Rozemond 2006, p. 163.

22 Feeley en Simon 1994; McCulloch en Pickering spreken in deze context over de 'shift from post-crime criminal justice to pre-crime national security'. McCulloch en Pickering 2009.

23 Van Den Heuvel 2003, p. 79-92; De Roos 2007, p. 129-149.

24 Moerings 2003, 2006; De Roos 2007, p. 129-149.

25 Feeley en Simon 1992, p. 449-474; Van Swaaningen 1996, p. 80-97.

26 Boutellier 2005, p. 40; Buruma 1998, p. 4.

27 Zie hierover ook Rozemond 2006, p. 160-168; Buruma 2005.

28 Garland 2001.

heidsvragen het moeten afleggen tegen pragmatische bestuurs- en bedrijfskundige overwegingen over risico- en overlastbeperking.²⁹ Hoewel Garland Nederland in zijn boek nog aanduidt als een land dat 'has experienced the social and economic disruptions of late modernity without resorting to the same strategies and levels of control [als in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, MW]',³⁰ maken verschillende auteurs kanttekeningen bij deze opmerkingen. Zo zijn bijvoorbeeld Van Swaaningen, Pakes en Boutellier van mening dat een groot aantal van de kenmerken van de controle cultuur en de daarmee gepaard gaande nieuwe criminele politiek, ook in Nederland in toenemende mate aanwezig is en dat ook hier een omkeer heeft plaatsgevonden in het denken over de begrippen veiligheid, criminaliteit en recht(vaardigheid).³¹ In hoofdstuk twee zal nader worden stilgestaan bij de theorievorming betreffende de ontwikkeling van de risicosamenleving en de veiligheidscultuur en de daarmee gepaard gaande risicojustitie.

1.2.1 Terrorisme als katalysator voor risicojustitie

Hoewel de ontwikkeling van risicojustitie en risicoprofilering tegenwoordig vaak automatisch in verband wordt gebracht met terrorisme en terrorismebestrijding, dateert de ontwikkeling van risicojustitie en risicostrafrecht al van ruim voor die tijd. Het straf(proces)recht vervult al geruime tijd niet louter meer haar klassiek repressieve rol, maar wordt door de in de inleiding reeds aangestipte aanhoudende nadruk op veiligheid steeds vaker ingezet juist om een zeker kwaad te *voorkomen*. Kohnstamm spreekt in deze context over een 'preventieve detectiefunctie' van het straf(proces)recht die in de loop der tijd is ontstaan.³²

Voorbeelden van ontwikkelingen en wijzigingen binnen het straf(proces)recht en het penitentiaire recht, buiten de context van antiterrorismewetgeving, die kunnen worden geplaatst binnen deze tendens van risicojustitie en risicostrafrecht zijn onder meer: ruim geformuleerde delictomschrijvingen en deelnemingsfiguren in de strafwetgeving, de opkomst en ontwikkeling van de strafbare voorbereidingshandelingen en de strafbare samenspanning, de introductie van specifiek op het voorkomen van recidive gerichte sancties alsook de maatregel ISD, de ontwikkeling van een *long-stay* afdeling binnen de TBS en de exponentiële groei van de oplegging van de levenslange gevangenisstraf, de verhoging van strafmaxima om op die manier te bewerkstelligen het vermijden van riskant gedrag, de verlaging van de drempel voor toepassing van de strafvorderlijke bevoegdheden in het kader van het verkennend onder-

29 Van Swaaningen 1996, p. 80-97.

30 Garland 2001, p. 202.

31 Pakes 2004, p. 284-298; 2005, p. 145-161; 2006, p. 141-156. Boutellier 2005, p. 6, noot 8.

32 Kohnstamm en Groenhart 2008, p. 367.

zoek en de daarmee samenhangende introductie van allerlei bijzondere opsporingsbevoegdheden.³³ Tevens wordt met het oog op preventie en op preventieve detectie in de opsporingsfase in toenemende mate gebruik gemaakt van steeds ingrijpender onderzoeksmethoden en dwangmiddelen evenals van technologische hulpmiddelen. Technologieën als videocamera's, *data-mining*, *radio frequency identification* en biometrische identificatie moeten het hoofd bieden aan de nieuwe bedreigingen die inherent zijn aan de risicosamenleving en de veiligheid van onze maatschappij helpen vergroten.³⁴

Hoewel de ontwikkeling van risicojustitie *an sich* niet nieuw is, neemt dit niet weg dat in het kader van de terrorismebestrijding nieuwe wet- en regelgeving van strafrechtelijke aard tot stand is gekomen ter vergroting van de collectieve maatschappelijke veiligheid, waarin de kenmerken van risicojustitie in verhevigde vorm samenkomen. Een verklaring voor deze hevige reactie op terrorisme, zowel van burgers als van de regering, is volgens de hiervoor reeds aangehaalde socioloog Beck gelegen in het feit dat terrorisme het schoolvoorbeeld van een mondiaal risico is, en daarmee een grote bron van angst en onzekerheid.³⁵

1.2.2 Antiterrorismewetgeving als risicojustitie *pur sang*

Nu de 'succesvolle' aanslagen in New York, Londen en Madrid hebben aangetoond dat de schade grootschalig en rampzalig is, maar dat het onduidelijk en onzeker is of, en zo ja waar en wanneer de volgende aanslag(en) plaats zal vinden vormt het bestrijden van terrorisme een grote uitdaging voor overheden. Daarbij rust op de overheid een grote verantwoordelijkheid. De boodschap 'we hadden het inderdaad kunnen voorkomen' bij een geslaagde terroristische aanslag is immers onverkoopbaar aan de burgers.³⁶ Vanuit de premisse dat al het mogelijke moet worden gedaan om aanslagen te voorkomen, geldt voortgaan op oude voet als een onaanvaardbaar 'niets doen'. De intensiteit van de uitdaging werd bevestigd door de verschillende openbare reacties van presidenten, ministers en andere politieke leiders op de aanslagen van 11 september 2001, waarin werd benadrukt dat de wereld niet langer

33 De opsomming van voorbeelden is grotendeels ontleend aan Borgers 2007, p. 9-10. Zie ook De Roos, 2001, p. 221-234.

34 Van den Herik en Schermer 2006, p. 215.

35 Beck 2002, p. 39.

36 Zo valt te lezen in *Kamerstukken I* 2005/06, 29 743, E, p. 2: 'Bij herhaling heeft de regering er op gewezen dat zij in haar ogen nalatig zou zijn als zij niet alles in het werk zou stellen om effectief justitieel optreden tegen daden van catastrofaal terrorisme mogelijk te maken.' Vgl. ook oud-minister van Justitie, J.P.H. Donner in *RM Themis* 2004, p. 14: 'Het moderne terrorisme, zoals zich dat de laatste jaren over de gehele wereld manifesteert, vormt een bedreiging, ook voor de Nederlandse samenleving. Niemand mag daar de ogen voor sluiten. Wie verantwoordelijkheid draagt voor de burgers in Nederland kan dat in ieder geval niet.' Zie hierover ook Van Gunsteren 2007, p. 125.

hetzelfde was. Vrijwel direct na deze aanslagen werd terrorisme dan ook gepresenteerd als een 'nieuw mondiaal probleem' waar zowel op nationaal als op internationaal niveau stevig tegen moest worden opgetreden en waarvoor nieuwe maatregelen in het leven moesten worden geroepen. Zoals Bruce Hoffman het in 'Inside Terrorism' verwoordt: 'Nothing less than a sea-change in our thinking about terrorism and the policies required to counter it will be required.'³⁷ Deze *sea-change* in terrorismebestrijding heeft in Nederland geresulteerd in een sterk preventief strafrecht waarbij gebruik wordt gemaakt van risico-inschattingen om op die manier in een zo vroeg mogelijk stadium potentiële terroristen op te pakken.³⁸

De bestrijding van terrorisme betekent in Nederland (evenals in andere landen) aldus vooral het voorkomen van terroristische aanslagen. Dat betekent dat men zich in het strafrecht 'maar beperkt een terughoudende houding kan permitteren in de fase van de opsporing', aldus minister van Justitie Hirsch Ballin tijdens de behandeling van de Wet verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven.³⁹ Wanneer alle terrorismewetgeving in onderlinge samenhang wordt gezien, zowel de materieelrechtelijke uitbreidingen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid die hun basis vinden in de Nota 'Terrorisme en de bescherming van de samenleving',⁴⁰ als de processuele uitbreiding van diverse bevoegdheden ter bevordering van een meer efficiënte bestrijding van terrorisme, dan wordt duidelijk dat in het kader van de terrorismebestrijding ook daadwerkelijk niet langer kan worden gesproken van een dergelijke terughoudende houding.⁴¹ Cleiren duidde in deze context al eerder op een zogenaamd *multipliereffect*.⁴² Hiermee wordt bedoeld op de ontwikkeling dat het moment waarop het strafprocesrecht kan worden ingezet door de combinatie van de wijzigingen 'dubbelop' naar voren wordt gehaald. Immers, niet alleen wordt het moment van strafvorderlijk optreden naar voren gehaald door de introductie van de 'aanwijzing',⁴³ ook zijn tegelij-

37 Hoffman 1998, p. 212.

38 Zo benadrukte ook minister van Justitie Hirsch Ballin in Buitenhof, d.d. 9 september 2007, te raadplegen via <http://www.vpro.nl/programma/buitenhof/afleveringen/?offset=20&programs=31489288> (voor het laatst geraadpleegd op 23 juni 2010).

39 *Handelingen II*, 2003/04, nr. 33, p. 3338.

40 *Kamerstukken II* 2002/03, 27 925, nr. 94. De verdere verruiming van de strafbare voorbereiding, de samenspanning en de strafbare werving voor de gewapende strijd zijn hier voorbeelden van.

41 Voor een beschrijving van de gevolgen van de wijzigingen zie Van der Woude 2008, p. 335-355.

42 Cleiren 2006, p. 183.

43 Als gevolg van de introductie van de 'aanwijzing' kunnen de in het wetboek opgenomen bijzondere opsporingsbevoegdheden reeds worden ingezet zonder dat sprake is van een verdenking in de zin van artikel 27 Sv. Een aanwijzing is eerder aanwezig dan het voor artikel 27 Sv vereiste 'redelijke vermoeden van schuld' en vormt dus een lagere drempel, zeker indien men ook in het achterhoofd houdt dat er weinig voor nodig is om van een 'aanwijzing' te kunnen spreken. Van een aanwijzing is reeds sprake, aldus de memorie van toelichting, indien de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat die erop

kertijd diverse delictsomschrijvingen uitgebreid tot situaties die tot voor het moment van de wetswijzigingen wegens onvoldoende ‘voltooidheid’ nog niet onder het strafrecht vielen (vergelijk de uitbreiding van de samenspanning en de strafbare voorbereiding). De Nederlandse terrorismewetgeving kan dan ook met recht risicojustitie *pur sang* worden genoemd: al in een zeer vroeg stadium, nog voordat er sprake is van een verdenking in de zin van artikel 27 Sv, kunnen de opsporingsinstanties diverse ingrijpende opsporingsbevoegdheden in werking stellen in de hoop potentiële terroristen te traceren en tegen te houden. Risicobeperking is een op zichzelf staand doel van het strafrecht geworden, waar geen concrete verdachte meer voor nodig is.

1.2.3 Kanttekeningen bij risicojustitie

Bij de ontwikkeling van risicojustitie en de daarmee gepaard gaande beleidsmatige, instrumentele benadering van het strafrecht als middel van criminaliteitsbestrijding zijn zowel vanuit de juridische als vanuit de criminologische hoek verschillende kritische kanttekeningen geplaatst. De kritiek richt zich in grote lijnen op de reikwijdte die het straf(proces)recht heeft gekregen als resultaat van de steeds verder gaande ‘uitbreiding naar voren’ zoals Borgers het in zijn oratie noemt.⁴⁴ Door deze vlucht naar voren bestaat het gevaar dat fundamentele uitgangspunten van het strafrecht, zoals het *ultimum remedium* beginsel, het legaliteitsbeginsel en het schuldbeginnsel, worden uitgehold en komen grond- en mensenrechten, zoals het recht op privacy en het recht op een eerlijk proces, in het nauw. Een ander belangrijk gevaar dat op de loer ligt bij risicojustitie is het gevaar van selectiviteit.⁴⁵ Door het in toenemende mate werken met risicoprofielen en risicotaxaties binnen de strafrechtspleging is niet alleen de kans aanwezig dat onschuldige burgers onterecht onderwerp van strafrechtelijk onderzoek worden, maar ook dat deze selectieve werking een stigmatiserend effect heeft: burgers die voldoen aan een bepaald profiel zullen eerder als ‘verdacht’ worden beschouwd, los van het feit of zij zich daadwerkelijk schuldig maken aan regelovertreding. Het is immers een bekend gegeven dat bij de toepassing van sommige van de nieuwe opsporingstechnie-

duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf is of zal worden gepleegd. Uit de voorbeelden die worden aangedragen in de memorie van toelichting blijkt dat het kan gaan om ‘zachte informatie’, wat wil zeggen dat het anonieme tips, dreigingsanalyses, ambtsberichten en ook ‘moeilijk verifieerbare geruchten dat een aanslag wordt voorbereid of daartoe wordt samengespannen’. *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 9; *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 7, p. 14; *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 12, p. 5.

⁴⁴ Borgers 2007.

⁴⁵ Welch 2008; Van Der Woude 2007, p. 159-168.

ken bepaalde groepen (bijvoorbeeld op basis van raciale kenmerken, godsdienst of politieke overtuiging) vaker het doelwit zijn dan anderen.⁴⁶

‘Bij risicojustitie wordt het angstgevoel van de burger een kompas waarop het criminaliteitsbeleid vaart. Bij het reduceren van angst en risico’s wordt de aandacht gericht op personen en gedragingen die heel zichtbaar zijn en daardoor gemakkelijk gepakt kunnen worden.’⁴⁷

Omdat in hoofdstuk vijf nog uitvoerig zal worden ingegaan op de kritiek die vanuit de (rechts)wetenschap en (rechts)praktijk is geuit op de terrorismewetgeving – welke kritiek wordt gevoerd langs de lijnen van de kritiek ten aanzien van risicojustitie in bredere zin – zal op dit punt worden volstaan met deze enigszins beknopte opsomming daarvan. Voor nu is het voldoende te concluderen dat aan risicojustitie de nodige haken en ogen kleven, waarop door de (straf)rechtswetenschap en de criminologie van meet af aan is gewezen. Deze haken en ogen en de geformuleerde kritiek vanuit verschillende hoeken hebben de ontwikkeling van risicojustitie geenszins gehinderd. Volgens De Roos is de strafrechtelijke regelgeving die is gericht op het beheersen van (veiligheids)risico’s in de laatste decennia ‘geëxplodeerd’ onder invloed van een afnemende maatschappelijke tolerantie ten opzichte van gevaarlijk en schadelijk gedrag. Hierdoor zou de druk op de politiek en de wetgever zijn toegenomen om regels aan te scherpen of regels en verboden te scheppen waar zij nog niet aanwezig waren en wel noodzakelijk worden geacht.⁴⁸

1.3 HET ‘AFWEGEN’ VAN BOTSSENDE BELANGEN EN HET MAKEN VAN KEUZES DOOR DE WETGEVER

In de vorige paragraaf is geschetst op welke wijze het streven naar veiligheid steeds meer verankerd is geraakt in het straf(proces)recht. Waar deze ontwikkeling al was ingezet voor de terroristische aanslagen van 11 september 2001, heeft het terrorisme dit alleen nog maar versterkt. De politieke en (vermeende) publieke druk op de wetgever tot het formuleren van antiterrorismewetgeving is aanzienlijk gebleken en heeft de fundamentele en breed gedeelde kritiek die vanuit de (straf)rechtswetenschappelijke hoek tegen de antiterrorismewetgeving is geuit, vrij eenvoudig doen verbleken. Deze gang van zaken roept vragen op over de door de wetgever gemaakte afwegingen en keuzes betreffende de antiterrorismewetgeving.

46 Norris & Armstrong 1999, p. 225; Kip Viscusi & Zeckhauser 2003, p. 99-120; Bovenkerk 2009, p. 45-46; Open Society Justice Initiative 2009, p. 109-113; Van Der Woude 2009a, p. 2-5.

47 Van de Bunt 2003, p. 17.

48 De Roos 2001, p. 226-227.

1.3.1 De politieke en de juridische rationaliteit van wetgeving

Wetgeving als resultaat is een compromis van het complexe proces van het door de wetgever afwegen van (mogelijk botsende) rationaliteiten en daarmee corresponderende belangen en waarden.⁴⁹ Wetgeving beoogt daarmee ‘de beste oplossing’ te zijn voor een specifiek probleem.⁵⁰ In het rapport ‘De Toekomst van de Nationale Rechtsstaat’ drukte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid deze visie op wetgeving als het resultaat van ‘wikken en wegen,’ als volgt uit:

‘Wetgeving is echter niet uitsluitend de formulering van een maatschappelijke norm, ze is ook een belangenafweging, waarbij politieke gezichtspunten van diverse partijen naast elkaar moeten worden afgewogen. (...) Bovendien moet de potentiële aanwezigheid van onenigheid en verschillen van opvatting niet als een negatief element van de totstandkoming van de wet worden gezien. De wet kán juist verschillende gezichtspunten internaliseren.’⁵¹

In de literatuur worden verschillende rationaliteiten onderscheiden die een rol spelen bij het wetgevingsproces en daarmee van invloed zijn op de uiteindelijke afweging door de wetgever.⁵² Hoewel de in de literatuur gepresenteerde stelsels van rationaliteiten op bepaalde punten van elkaar verschillen, zijn alle stelsels eenduidig over de invloed van de politieke rationaliteit en de juridische rationaliteit. In het onderhavige onderzoek spelen – zoals uit de

49 Hirsch Ballin 1989, p. 58-60, Veerman 2009, p. 153-162.

50 Hoewel wetgeving zoals aangegeven wel wordt omschreven als een afgewogen oordeel van alle relevante belangen en gezichtspunten merkt Veerman op dat het spreken in termen van ‘afweging’ en ‘een afgewogen oordeel’ feitelijk enigszins misleidend is. Hiermee wordt onterecht gesuggereerd dat verschillende belangen volgens een soort gemeenschappelijke maatstaf eenvoudig tegen elkaar kunnen worden afgewogen, terwijl dit in het geheel niet het geval is. Zie Veerman 2009, p. 84-85, Ook Zedner en Ashworth waarschuwen dat het spreken in termen van een ‘afweging’ van conflicterende belangen binnen het wetgevingsproces een ‘a politically dangerous metaphor’ kan zijn ‘unless careful regard is given to what is at stake’. Waar het noodzakelijk kan zijn in bijzondere omstandigheden, mogelijk zelfs in tijden van terrorisme, inbreuken op grond- en mensenrechten toe te staan, is het volgens de auteurs van belang dat daaraan niet louter een ‘schijn’ afweging van belangen voorafgaat. De wetgever moet daarentegen zijn keuzes gedurende de verschillende stadia van het wetgevingsproces voldoende inzichtelijk maken, problematiseren en beargumenteren om op die manier tot een zorgvuldig, afgewogen oordeel te komen. Zie Zedner 2005, p. 511; Ashworth 2002, p. 30.

51 WRR 2002, p. 238.

52 Snellen onderscheid in zijn oratie met de titel *Boeiend en Geboeid* (1987) vier rationaliteiten, in zichzelf gesloten stelsels van criteria voor verantwoord handelen. Hij noemt: de politieke (de strijd om het beleid), de financieel-economische (de keuze uit schaarse middelen), de juridische (de regulerende grondslag van beleid) en de technisch- en sociaalwetenschappelijke. Een wet is volgens Snellen een compromis tussen deze vier rationaliteiten. Zie ook Van der Heijden & Noordam 2001. Voor een expliciete toepassing van de rationaliteiten op het straf(proces)recht zie: Cleiren 2003, p. 55-79.

aanleiding van het onderzoek kan worden afgeleid – juist deze twee rationaliteiten een belangrijke rol, zoals ook uit paragraaf 1.4.2 zal blijken. Bij de totstandkoming van de antiterrorismewetgeving en het debat hierover leken deze twee rationaliteiten en de daarmee corresponderende belangen (waaronder het belang van de collectieve veiligheid zoals vertegenwoordigd door de politiek en het belang van de rechtsbescherming zoals vertegenwoordigd door de jurisprudentie⁵³) op bepaalde punten lijnrecht tegenover elkaar te staan en daardoor ogenschijnlijk nauwelijks verenigbaar. Hiermee wordt de wetgever mogelijk voor een moeilijke taak gesteld, aangezien hij uiteindelijk een afweging en een keuze tussen beide rationaliteiten en de daarmee corresponderende belangen behoort te maken.

‘De politieke rationaliteit is bepalend, zo is de essentie van ons stelsel’, aldus Veerman in zijn Maastrichtse oratie.⁵⁴ In zijn rede staat Veerman echter eveneens uitvoerig stil bij de problematische gevolgen van de doorslaggevende rol van de politieke rationaliteit op de door de wetgever te maken belangenafweging en op de kwaliteit van de wetgeving.⁵⁵ Zo zouden in de strijd om het beleid en het electoraat,⁵⁶ waarbij de politiek snel moet inspelen op emoties in de samenleving vragen betreffende de noodzaak, de legitimiteit en de consistentie van nieuwe wet en regelgeving (corresponderend met de juridische rationaliteit)⁵⁷ uit het oog worden verloren of gemakkelijk ter zijde worden geschoven.⁵⁸ Hoewel de aanzienlijke invloed van de politieke rationaliteit op de totstandkoming van wetgeving niets nieuws is, lijken de maatschappelijke veranderingen zoals beschreven in paragraaf 1.2 de invloed van de politieke rationaliteit en daarmee de invloed van de waan van de dag, het sluiten van compromissen en het behagen van electoraat op de totstandkoming van nieuwe wet en regelgeving alleen maar te versterken.⁵⁹

1.3.2 Het afwegen van belangen in een veiligheidscultuur

De grote nadruk op veiligheid, heeft erin geresulteerd dat de rechtsstatelijke taak van de regering om de veiligheid van haar onderdanen zo goed mogelijk

53 Opgemerkt zij dat dit vanzelfsprekend een versimplificatie is van de complexiteit van het debat. Op hoofdlijnen kan deze tegenstelling echter wel degelijk worden waargenomen waar het de antiterrorismewetgeving betreft.

54 Veerman 2004, p. 32. Zie ook Timmer 2005, p. 35-38 waarin de auteur te kennen geeft de door Veerman gesignaleerde problematische rol van de politieke rationaliteit te herkennen.

55 Stoter 2000.

56 Veerman 2009, p. 154-159.

57 Veerman 2009, p. 153-165.

58 In zijn oratie geeft Veerman te kennen dat wetgeving altijd een kwestie is van politiek, het resultaat van een politieke keuze over de wijze waarop de samenleving ingericht moet worden en welke waarden daarbij van belang zijn. Veerman 2004, p. 25.

59 Zo geeft Cleiren aan dat de politieke rationaliteit om die redenen nauwelijks meer ‘rationeel’ te noemen is. Cleiren 2003, p. 66.

te beschermen, steeds vaker wordt uitgelegd als ware het een plicht of zelfs een recht.⁶⁰ Deze grote nadruk op het belang van veiligheid en de politisering van veiligheid lijken de belangenafweging van de wetgever te beïnvloeden.⁶¹ De politisering van veiligheid heeft immers tot gevolg dat veiligheid en veiligheidsgerelateerde kwesties voor politieke partijen een belangrijk thema zijn om zich mee te profileren (en daarmee mogelijkerwijs stemmen te winnen). De grote media-aandacht voor veiligheid zorgt ervoor dat iedere 'misstap' en iedere ontsnapte TBS'er breed wordt uitgemeten in de media en de betrokken wetgeving alsmede de verantwoordelijke minister bekritiseerd. Dit alles vindt zijn weerslag op de wetgeving waardoor het voor de regering steeds moeilijker lijkt geworden om gematigd op te treden tegen nieuwe (veiligheids-)risico's en gevaren:

'Single events such as a heavily publicized murder have repeatedly provoked popular demand for greater police powers at the expense of protections for suspects. The supposed risks of bad consequences tend to swing decisions concerning legislation in favor of security, despite the fact that it is almost always impossible to know precisely which bad consequence might follow, still less when, to whom, or in what degree.'⁶²

De door Zedner voor Engeland gesignaleerde ontwikkeling is volgens Van Swaaningen⁶³ eveneens zichtbaar in Nederland en gaat nog sterker op voor een van de grootste bronnen van angst en onzekerheid: terrorisme. 'Profound fear of further [terrorist] attacks weighs heavily in favor of security and against the protection of civil liberties'.⁶⁴ Hoe zichtbaarder de slachtoffers en het leed dat hen is aangedaan, en hoe 'schokkender' en 'spraakmakender' de gebeurtenis, des te eenvoudiger lijken verregaande maatregelen te kunnen worden aangenomen. Onder verwijzing naar de onzekere doch urgente dreiging waardoor snelheid geboden zou zijn en naar de noodzaak van collectieve veiligheid is zoals hiervoor reeds aangegeven ook in Nederland de nodige antiterrorismewetgeving geïmplementeerd. De boodschap van de regering dat de terroristen zo vroeg mogelijk en zo hard mogelijk moeten worden aangepakt, slaat aan bij de bevolking; de vraag in hoeverre de voorgestelde wetgeving daadwerkelijk zal kunnen bijdragen aan deze doelstellingen en de bezwaren en kritieken vanuit de rechtspraktijk en rechtswetenschap waarin wordt gewezen op mogelijke beperkingen van fundamentele beginselen en grondrechten door de wetgeving worden daarentegen van minder belang

60 Koekoek 2003, p. 19-27; Rosenthal en Muller 2004, p. 59-69; Rosenthal 2000; De Hoop Scheffer 2001; Raad voor het Openbaar Bestuur 2003.

61 Zie hierover tevens Cleiren 2005, p. 114-115.

62 Zedner 2005 p. 511.

63 Van Swaaningen 2004; Downes en Van Swaaningen 2007.

64 Zedner 2005, p. 511; Sparks 2000.

geacht. Het lijkt er steeds meer op dat het doel alle middelen heiligt.⁶⁵ De 'politiek van de angst',⁶⁶ de boodschap dat overal gevaar loert, dat moet worden voorkomen omwille van het vergroten van de veiligheid, draagt daarmee bij aan de ontwikkeling van op preventieve leest geschoeide wet- en regelgeving, oftewel aan risicojustitie. Pragmatisme, (politieke) druk en zelfs paniek lijken daarmee in de weg te staan een zorgvuldige en inzichtelijke afweging van belangen en keuzen ondanks de kritiek die op deze gang van zaken wordt geuit.⁶⁷

1.3.3 De onderzoeksvragen

Het inperken van of zelfs het inbreuk maken op rechten en vrijheden ter bescherming van fundamentele van de democratische samenleving door middel van (straf)wetgeving is op zichzelf niet verwerpelijk en ook niet ondenkbaar, zeker niet in tijden van terreur. Veiligheid tegen allerlei risico's en de eerbiediging van individuele rechten en vrijheden zijn niet per definitie elkaar uitsluitende grootheden.⁶⁸ In een democratische rechtsstaat is de veiligheid van de staat, de 'collectieve veiligheid', intrinsiek verbonden met de individuele veiligheid van zijn inwoners, hetgeen onschendbaarheid inhoudt en respect voor hun individuele (grond)rechten.⁶⁹ Beide kernbelangen bestaan naast elkaar en moeten zoveel mogelijk door de overheid en daarmee eveneens de wetgever worden beschermd en gerespecteerd worden, maar het zijn zeker geen absolute grootheden.⁷⁰ Met andere woorden: waar uitzonderlijke vormen van onveiligheid, zoals terrorisme, weliswaar kunnen nopen tot wetgeving als gevolg waarvan inbreuk(en) op individuele grondrechten kunnen worden gemaakt, behoren dergelijke inbreuken uitzonderlijk te zijn. Eveneens behoren

65 Fokkens 2004, p. 1347-1351.

66 De term *politics of fear* is voor het eerst gebruikt door Frank Furedi (2005) en is later door Murray Lee 'vertaald' naar het terrein van de criminologie (2007).

67 Cleiren 2005, p. 113; Vergelijk ook Elchardus 2002. Rozemond (2006, p. 160-161) geeft aan dat wetgeving, rechtspraak en beleid op het gebied van het strafrecht te beschouwen zijn als het resultaat van een afweging van deze twee belangen. Tevens signaleert Rozemond een verschuiving van de strafrechtelijke belangenafweging waarbij het belang van personen bij rechtsbescherming tegen strafrechtelijk overheidsingrijpen als publiek belang de laatste jaren minder zwaar lijkt te wegen in verhouding tot het belang van de samenleving bij de bestrijding van misdaad. In zijn rede voor de Vergadering van de Nederlandse Juristenvereniging geeft Fokkens aan dat 'juist omdat er op de overheid een grote verantwoordelijkheid rust om terrorisme zo effectief mogelijk te bestrijden en er meer resultaat lijkt te worden verwacht dan bij de bestrijding van de 'reguliere' ernstige criminaliteit, is de verleiding groot om te menen dat het doel de middelen heiligt.' Zie Fokkens 2004, p. 1348.

68 Muller, Kummeling, & Bron 2007, p. 11.

69 Kohnstamm en Groenhart 2008, p. 348-349.

70 Zie over de samenhang tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming uitgebreid 't Hart en Foqué 1990, o.a. p. 180: 'instrumentaliteit en rechtsbescherming zijn niet twee gescheiden polen zijn die gedoemd zijn om elkaar het overwicht te betwisten.'

aan dergelijke bijzondere wetgeving hoge eisen te worden gesteld voor wat betreft de zorgvuldige en gemotiveerde belangenafweging tussen de hiervoor genoemde en mogelijk andere conflicterende belangen en keuzes door de wetgever. Wellicht zouden de eisen inzake de strafrechtelijke terrorismewetgeving zelfs hoger moeten zijn.⁷¹ In de hedendaagse veiligheidscultuur lijkt deze belangenafweging aan zorgvuldigheid in te boeten en lijken de regering en burgers veiligheid en rechtsbescherming in toenemende mate te beschouwen als elkaar 'bijtende' en daarmee onverenigbare belangen. De doelstelling van dit onderzoek is om aan de hand van een analyse van de strafrechtelijke terrorismewetgeving meer inzicht te krijgen in (het waarom van) de totstandkoming van wetgeving in een veiligheidscultuur. Zoals uit het voorafgaande blijkt, is het onderzoek hierbij niet louter gericht op de juridische context waarbinnen wetgeving tot stand komt, maar wordt deze totstandkoming eveneens geplaatst binnen de bredere context van (de wisselwerking tussen) structurele, culturele en (rechts) politieke veranderingen binnen de samenleving. Dientengevolge staan de volgende onderzoeksvragen centraal in het onderhavige onderzoek:

1. *In hoeverre en op welke wijze speelt de veranderende maatschappelijke context een rol bij de totstandkoming van de (antiterrorisme)wetgeving en de daarbij te maken belangenafweging door de (straf)wetgever?*
2. *In hoeverre en op welke wijze is de veranderende politieke context van invloed op de totstandkoming van de (antiterrorisme)wetgeving en de daarbij te maken belangenafweging door de (straf)wetgever?*
3. *In hoeverre en op welke wijze heeft de (straf)rechtswetenschap invloed uitgeoefend op de totstandkoming van de (antiterrorisme)wetgeving en de daarbij te maken belangenafweging door de (straf)wetgever?*
4. *Hoe verhouden de onder 1, 2 en 3 geduide ontwikkelingen zich tot elkaar met betrekking tot de totstandkoming van de (antiterrorisme)wetgeving?*

71 Hiermee sluit ik me aan bij De Roos, die in een reactie op een artikel van Donner met de provocerende titel 'Beter 10 schuldigen vrijgesproken dan een onschuldige veroordeeld?' (Donner 2004, p. 14-15) aangeeft dat anders dan de minister in zijn bijdrage beweert de balans en de afweging tussen betrokken belangen – waaronder het belang van veiligheid en het belang van de rechtsbescherming – bij terroristische misdrijven principieel anders zou liggen dan bij andere vormen van criminaliteit, juist zou moeten gelden dat hoe ernstiger en zwaarder het delict, des te zorgvuldiger de belangenafweging en de rechtsgang. De Roos 2004, p. 15-16.

1.4 OPERATIONALISERING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN EN DE GEHANTEERDE ONDERZOEKSMETHODEN

Om een zo volledig mogelijk inzicht te krijgen in de totstandkoming van de antiterrorismewetgeving in Nederland worden in het onderzoek twee analytische methoden gecombineerd die beide zien op het analyseren en verklaren van ontwikkelingen binnen (criminaliteits- en strafrechtelijk) beleid en (straf-) wetgeving. De keuze voor de combinatie van de twee hierna verder te duiden analysemethoden is ontleend aan het enige jaren geleden verschenen werk van Trevor Jones en Tim Newburn waarin ze zich, grotendeels vanuit een comparatief oogpunt, buigen over beleidsontwikkeling en beleidsoverdracht.⁷² In diverse publicaties hebben Jones en Newburn de klaarblijkelijk groeiende convergentie en overdracht van sommige aspecten van het (strafrechtelijk) criminaliteitsbeleid in verschillende westerse landen geanalyseerd en getracht te verklaren. Hierbij besteden de auteurs in het bijzonder aandacht aan de vraag hoe het kan dat *policy transfer* tussen landen nooit één op één plaatsvindt, maar dat er altijd een aanpassing aan lokale verhoudingen plaatsvindt en dat in sommige gevallen slechts de *buzz* wordt overgenomen en niet de inhoud. In hun werk richten Jones en Newburn zich in belangrijke mate op het verklaren van de ontwikkeling die ook wel wordt aangeduid als de ‘Amerikanisering’ van de (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding in verschillende westerse landen, in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk. De auteurs merken op dat in beide landen de toon van het debat over criminaliteitsbestrijding steeds punitiever is geworden, wat heeft geresulteerd in diverse ontwikkelingen variërend van *three strikes* veroordelingen, tot een avondklok voor jongeren, registratiesystemen voor zedendelinquenten, *zero tolerance* politiebewaking, etc.⁷³ Deze punitieve toon gaat gepaard met een meer bestuurlijke aanpak van het strafrecht, inclusief de ontwikkeling van bijvoorbeeld op risico gebaseerde interventies.

Volgens Jones en Newburn zijn er twee verschillende benaderingen die deze ontwikkelingen binnen het (strafrechtelijk) criminaliteitsbeleid kunnen verklaren.⁷⁴ In de eerste plaats zijn er de benaderingen die veranderingen binnen de (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding beogen te verklaren onder verwijzing naar ‘grote’ mondiale (macro)processen als gevolg van de globalisering in de verschillende Westerse geïndustrialiseerde landen. Zulke benaderingen, ook wel *structural cultural* of ‘structuralistische’ benaderingen genoemd, wijzen op diepgaande culturele en structurele veranderingen die worden ondervonden in alle laatmoderne kapitalistische samenlevingen. Het werk van bijvoorbeeld Nils Christie⁷⁵ en David Garland⁷⁶ past in deze benadering.⁷⁷

⁷² Jones & Newburn 2002, 2004, 2005, 2006, 2007.

⁷³ Id.

⁷⁴ Id.

⁷⁵ Christie 2001.

De tweede benadering die door Jones en Newburn wordt gehanteerd, legt in tegenstelling tot de *structural cultural*-benadering meer de nadruk op directe invloeden vanuit de politieke context op de totstandkoming van wet- en regelgeving. Deze benadering wordt ook wel de *policy* of beleidsmakende benadering genoemd.⁷⁸ In het hierna volgende zullen de Engelse termen voor beide benaderingen worden gebruikt aangezien deze zich lastig in een korte en alles dekkende Nederlandse term laten vatten. Vanzelfsprekend worden beide benaderingen wel nader toegelicht opdat duidelijk wordt wat precies onder beide benaderingen moet worden verstaan. In hun werk benadrukken Jones en Newburn dat het voor een zo volledig en gedetailleerd mogelijk begrip van eventuele convergentie van het (strafrechtelijk) criminaliteitsbeleid en daarmee samenhangende wet- en regelgeving tussen verschillende landen, van belang is dat beide benaderingen worden gecombineerd. Op deze wijze wordt immers zowel gezien in hoeverre diepgaande structurele veranderingen alsook de grillen en doelgerichte daden vanuit de politieke context een rol hebben gespeeld bij een dergelijke convergentie.

Hoewel Jones en Newburn deze benadering voornamelijk gebruiken om beleidsoverdracht tussen verschillende staten en (westerse) landen te verklaren, is hun analysemethode mijns inziens niet uitsluitend bruikbaar voor het verklaren van de convergentie van (strafrechtelijk) criminaliteitsbeleid en wet- en regelgeving, maar vormt ze tevens een zeer waardevolle methode om ontwikkelingen binnen de eigen, nationale (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding te analyseren. In dit onderzoek zal de methode van Jones en Newburn dan ook worden gebruikt om de nationale antiterrorismewetgeving en de verschillende factoren die van invloed zijn geweest op het wetgevingsproces en daarmee op de uiteindelijk gemaakte afwegingen en keuzes door de wetgever inzichtelijk te maken en te analyseren. Globaal genomen zorgt de combinatie van de *structural cultural*-benadering en de *policy*-benadering voor een raamwerk dat onderzoek naar de manier waarop onderliggende (maatschappelijk danwel politieke) processen die het strafrechtelijk beleid in een specifiek land hebben beïnvloed, kan standaardiseren. Op deze manier is het mogelijk om goed zicht te krijgen in de redenen waarom een specifiek beleid was ingevoerd op een politiek niveau, maar ook hoe de ontwikkeling van specifiek beleid past en wellicht onvermijdelijk is geweest binnen de algemene ontwikkelingen van sociale gebruiken en culturele gevoeligheden in een moderne samenleving. In de volgende paragrafen zullen de twee benaderingen, de *structural cultural*-benadering (paragraaf 1.4.1) en de *policy*-benadering (paragraaf 1.4.2.) nader worden toegelicht en zal eveneens worden beschreven op welke wijze en gebruik makend van welke methoden deze benaderingen in

76 Garland 2001.

77 Zie in deze context eveneens het werk van Currie 1998; Parenti 2000; Taylor 1999; Simon 1987, 2007 en Young 2002, 2007.

78 Jones & Newburn 2004, p. 123.

het onderzoek worden toegepast. De aan het einde van dit eerste hoofdstuk opgenomen figuur 1 geeft op schematische wijze het analytisch kader van het onderzoek weer.

1.4.1 De *structural cultural*-benadering

In de *structural cultural*-benadering staat het uitgangspunt centraal dat fundamentele verschuivingen in economische en sociale structuren en veranderingen in culturele gevoeligheden politieke spelers ertoe hebben gezet om een strengere (strafrechtelijk) criminaliteitsbeleid te voeren.⁷⁹ Zoals eerder genoemd in paragraaf twee van deze introductie, stelt Garland dat tijdens de tweede helft van de twintigste eeuw zowel in de VS als in Groot-Brittannië een veiligheids-cultuur is ontstaan. Hij betoogt dat de ontwikkeling van deze veiligheids-cultuur deels heeft geleid tot vergelijkbare ontwikkelingen in het populaire en politieke discours over criminaliteit. Bovendien begon ook het (strafrechtelijk) criminaliteitsbeleid in beide landen in toenemende mate op elkaar te lijken. Garland verankert zijn verklaring van de groeiende strafmaat in de (culturele) ontwikkeling van hogere criminele kringen (*high crime societies*), wat op zichzelf weer een gevolg is van verschuivingen in sociale structuren en culturele configuraties in laatmoderne kapitalistische samenlevingen.⁸⁰ Hoewel Garland niet geheel zijn ogen sluit voor de invloed van de politieke context en van individuele politici in de vorming van het (strafrechtelijk) criminaliteitsbeleid,⁸¹ zijn Jones en Newburn echter van mening dat Garland – gegeven de brede aard van zijn onderzoek – vermijdt verwickeld te raken in de empirische details van specifieke zaken, en daarom geen (verdere) specifieke aandacht schenkt aan de bijzonderheden van politieke processen. Hoewel voorstanders van de *structural cultural*-benadering niet ontkennen dat andere factoren ook een rol spelen in de ontwikkelingen van het discours over strafrechtelijk beleid, wordt wel gesuggereerd dat de politieke beslissingen in kwestie het gevolg zijn van meer fundamentele (macro)verschuivingen van sociale structuren en culturele gevoeligheden.⁸² Wanneer deze benadering zou worden toegepast op het verklaren van de convergentie van (strafrechtelijk) criminaliteitsbeleid tussen landen, dan zou een verklaring voor deze convergentie gelegen kunnen zijn in het bestaan van vergelijkbare sociale, economische en culturele omstandigheden en ontwikkelingen tussen twee landen welke eveneens hebben bijgedragen aan het ontstaan van vergelijkbaar beleid en wet- en regelgeving. De *structural cultural*-benadering heeft belangrijke sociale en culturele voor-

79 Christie 2000.

80 Garland 2000, p. 347-375; Garland 2001, p. 139-165.

81 Zo schrijft Garland '(...) politics and policy always involve choice and decision-making and the possibility of acting otherwise' Garland 2001, p. 139.

82 Jones & Newburn 2007, p. 125; Jones & Newburn 2004, p. 123-151.

waarden gesteld die een bredere context bieden voor beleidsvorming, en heeft inzichtelijk gemaakt dat bepaalde typen beleidsrespons waarschijnlijker zullen zijn wegens veranderingen in deze bredere voorwaarden.⁸³ Hoewel deze benadering een belangrijke analyse biedt van de diepere structurele en culturele veranderingen die worden ondervonden in vele westerse geïndustrialiseerde samenlevingen en van de impact van deze veranderingen op strafrechtelijke beleidsreacties, biedt deze geen uitleg voor de exacte manier waarop de bredere voorwaarden de inzichten en beslissingen van belangrijke figuren in de beleidsarena beïnvloeden. Zoals Barbara Hudson het treffend verwoordt, zijn het immers niet de 'economische krachten', 'sociale structuren' en 'culturele gevoeligheden' maar mensen en in het bijzonder politici die voor strafrechtelijke vernieuwing lobbyen, wetgeving vormgeven, een vonnis uitspreken of in verkiezingen stemmen.⁸⁴ Om inzicht te verkrijgen in de politieke dynamiek en de invloed van de politieke besluitvorming en agenda's op de totstandkoming van (antiterrorisme)wetgeving, is een analyse van het beleidsproces daarom ook eveneens noodzakelijk.

Tegen de achtergrond van een veranderende samenleving, het ontstaan van een veiligheidscultuur, beoogt het onderzoek aan de hand van een analyse van de Nederlandse terrorismewetgeving inzicht te bieden in het wetgevingsproces en de belangenafweging door de wetgever. Uit de hiervoor uiteengezette *structural cultural*-benadering volgt dat de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving niet als geïsoleerde ontwikkeling moeten worden beschouwd, maar dat dit in de eerste plaats moet worden gezien vanuit de bredere context van een veranderende samenleving. Zoals de aan de *structural cultural*-benadering ten grondslag liggende theorievorming betreffende de veiligheidscultuur bevestigt, kunnen veranderingen in sociale structuren en culturele gevoeligheden het denken over (de aanpak van) criminaliteit en strafrecht en daarmee tevens de (straf)wetgeving beïnvloeden. Voor een goed begrip van dit theoretische kader en daarmee eveneens van de *structural cultural*-benadering, zal eerst in hoofdstuk twee een (beknopt) overzicht worden gegeven van de meest oorspronkelijke criminologische theorieën betreffende de risicosamenleving, de veiligheidscultuur en risicojustitie. Hiertoe is een uitgebreid literatuuronderzoek uitgevoerd, waarbij zo veel mogelijk gebruik is gemaakt van de oorspronkelijke originele teksten van de verschillende auteurs. Dit betekent concreet dat voor dit hoofdstuk het werk van Ulrich Beck, Anthony Giddens, David Garland en Malcolm Feeley en Jonathan Simon uitvoerig is bestudeerd.

Een literatuurstudie

In het derde hoofdstuk worden conform de *structural cultural*-benadering veranderingen in sociale structuren en culturele gevoeligheden evenals rechts-politieke ontwikkelingen beschreven die zich in Nederland hebben voltrokken.

83 Jones & Newburn 2007, p. 126; Jones & Newburn 2004, p. 123-151.

84 Hudson 1996, zoals aangehaald in Jones & Newburn 2002, p. 178.

Het onderzoek richt zich hierbij niet alleen op de periode na 2001, de periode van het 'nieuwe' terrorisme, maar eveneens op de periode van 1950 tot 2001. Immers, zoals al in de inleiding is beschreven, Nederland heeft ook in deze periode, in het bijzonder in de jaren zeventig en tachtig te maken gehad met binnenlands gewelddadig activisme en terrorisme. Met het oog op de onderzoeksvragen is het dan ook in het bijzonder interessant om eveneens voor deze periode de 'maatschappelijke dynamiek' in kaart te brengen, de verschillende reacties van de regering tussen beide periodes lijkt immers niet slechts te kunnen worden begrepen tegen het licht van 'een andere regering'. Door voor beide periodes de veranderende maatschappelijke en rechtspolitieke context in kaart te brengen kan worden gezien in hoeverre rechtspolitieke veranderingen en veranderingen in sociale structuren en culturele gevoeligheden in de periode na 2001 ten opzichte van de periode daarvoor mogelijk aan de verschillende reacties op het gewelddadig politiek activisme en terrorisme in beide periodes ten grondslag liggen. Bij een hoofdstuk met een dergelijk beschrijvend karakter dat eveneens ziet op verschillende roerige perioden in de Nederlandse geschiedenis alsmede in de geschiedenis van Justitie en de (straf)rechtspleging, bestaat altijd het gevaar dat de weergave van de gebeurtenissen voor een ieder die deze periodes zelf heeft meegemaakt een vereenvoudiging van de werkelijke gang van zaken is die geen recht doet aan de desbetreffende geschetste gebeurtenis of periode. Dit zal ongetwijfeld waar zijn. Echter, opgemerkt zij dat het per definitie een onmogelijkheid is om binnen de context van een hoofdstuk een volledig overzicht te geven van alle rechtspolitieke veranderingen, veranderingen in sociale structuren en veranderingen in culturele gevoeligheden die zich sinds 1950 in Nederland hebben voltrokken. Dat wordt dan ook niet gepretendeerd in dit onderzoek. Het doel van het derde hoofdstuk is om in grote lijnen, doch zo genuanceerd mogelijk, weer te geven wat – met het oog op de onderzoeksvragen – de meest relevante ontwikkelingen en veranderingen zijn geweest in beide periodes. Hierbij zullen slechts enkele 'hoogtepunten' per periode kunnen worden uitgelicht. Het hoofdstuk beoogt daarmee een globaal overzicht te geven van de veranderende Nederlandse samenleving, tegen welke achtergrond (het debat over) de antiterrorismewetgeving tot stand is gekomen.

Aan het hoofdstuk ligt een literatuuronderzoek ten grondslag op basis waarvan de meest relevante ontwikkelingen in beide periodes, de periode 1950-2001 en de periode 2001-heden⁸⁵ in kaart zijn gebracht en beschreven. Hierbij is gebruik gemaakt van uiteenlopende juridische, (rechts)sociologische, criminologische en politicologische geschreven en ongeschreven bronnen. Voor wat betreft de eerste categorie, de geschreven bronnen is hoofdzakelijk geput uit wetenschappelijke literatuur, maar ook uit populaire media in de vorm van artikelen uit niet-wetenschappelijke tijdschriften en kranten. De ongeschreven

85 Het onderzoek is afgesloten mei 2010.

bronnen, in de vorm van documentaires⁸⁶ die zien op – voornamelijk – de periode voor 2001, hebben hoofdzakelijk bijgedragen aan de beeldvorming van de onderzoeker daar door middel van de documentaires een beter beeld kon worden gevormd van de teneur in deze perioden hebben. Naar deze documentaires zal dan ook niet specifiek in de tekst worden verwezen.

1.4.2 De *policy*-benadering

Om grip te krijgen op de vorming van strafrechtelijk beleid en de mogelijke invloed van politici of andere sleutelfiguren in beleidsvorming op dit proces, gebruiken Jones en Newburn het beleidsvormingsmodel van Kingdon.⁸⁷ Dit model geeft aandacht aan de complexe en veranderlijke aard van het beleidsvormingsproces en biedt tegelijkertijd een systematische benadering om dit proces te analyseren en om de verscheidene stromingen die van invloed zijn op eventuele veranderingen en ontwikkelingen in beleid, maar ook in wet- en regelgeving aan het licht te brengen. Het model van Kingdon sluit aan bij Garland in de zin dat ook Kingdon ervan uitgaat dat de huidige samenleving aan sterke veranderingen onderhevig is en dat deze doorwerken op de politieke besluitvorming en daaruit voortvloeiende wet- en regelgeving. Echter, in tegenstelling tot Garland, richt Kingdon zich voornamelijk op de vraag welke – aanvankelijk door de ‘grotere’ structurele en culturele veranderingen niet duidelijk zichtbare – belangen voor politici en wetgevers een rol kunnen spelen bij het tot stand komen van wet- en regelgeving. Het model ziet op het deconstrueren van het proces van wet- en regelgeving om op deze wijze de daaraan ten grondslag liggende discussies, keuzes en argumenten bloot te leggen. In zijn boek *Agendas, Alternatives and Public Policies* beschrijft Kingdon dat het tot stand komen van wet- en regelgeving kan worden gezien als een aaneenschakeling van verschillende stadia, door Kingdon aangeduid als *streams*. Zo onderscheidt hij: de *problem stream* (er wordt een probleem geconstateerd waarop de wetgever op moet reageren), de *policy stream* (de ontwikkeling van wetgevingsvoorstel en regelgeving) en de *political stream* (waartoe onder andere behoren: de samenstelling van het parlement, ontwikkelingen in publieke opinie en stemming en alle andere centrale elementen binnen de

86 De documentaires zijn bezichtigd via <http://www.hollanddoc.nl/>, <http://www.docdepot.nl/> en <http://geschiedenis.vpro.nl/>. De documentaire *The Dutch Approach* (geproduceerd door Pieter van Huynstee, uitgezonden op televisie in het najaar van 2000) verdient aparte vermelding, aangezien deze documentaire een belangrijke rol heeft gespeeld bij het inzicht bieden in de Molukse kwestie alsook de verschillende dilemma's waar zowel de Zuid-Molukse jongeren als de Nederlandse regering zich in de jaren zeventig voor geplaagd zagen. Het boek *De Molukse Acties*, van Bootsma (2000) is verschenen naar aanleiding van deze documentaire.

87 Kingdon 1995.

politieke context waarin problemen en beleid circuleren).⁸⁸ Het model beoogt inzichtelijk te maken op welke wijze deze verschillende stadia op hun beurt weer worden beïnvloed door elkaar en door externe factoren. Kingdon stelt dat alhoewel de drie stadia meestal onafhankelijk van elkaar opereren, de drie bijeenkomen op kritieke momenten wanneer ‘solutions become joined to problems and both of them are joined to favorable political forces’.⁸⁹ Van tijd tot tijd zal het mogelijk zijn om bepaalde voorstellen of ontwerpen van een probleem te bevorderen, ook wel een *policy window* (beleidsopening) genoemd. Deze *policy windows* worden geopend door ontwikkelingen in de politieke stroom of door het ontstaan van bijzonder dringende problemen. Een voorbeeld van een *policy window* is een internationale terroristische gebeurtenis. Deze *policy windows* bieden vervolgens kansen voor *policy entrepreneurs* zoals Kingdon hen noemt, wiens ‘defining characteristic, much as in the case of a business entrepreneur, is their willingness to invest their resources -time, energy, reputation and sometimes money- in the hope of future return’.⁹⁰ Deze *policy entrepreneurs* stimuleren niet alleen hun eigen voorstellen en problemen, maar zijn ook verantwoordelijk voor het verbinden van problemen en beleidsvoorstellen die zien op het oplossen van de problemen aan de *political stream*.⁹¹

Kingdon’s model is zeer waardevol ter verkrijging van inzicht in het publieke beleidsvormingsproces en daarmee ook in de door de wetgever te maken belangenafweging en de verschillende rationaliteiten betreffende de antiterrorismewetgeving die daarbij een rol spelen. Opgemerkt zij daarmee dat het *policy model* in dit onderzoek in belangrijke mate wordt gebruikt als een ‘orderingsmodel’ en niet zozeer als een model ter verklaring van bepaalde processen. Hoewel beleid ook anders kan worden uitgedrukt dan in concrete manifestaties van beleid zoals gepubliceerde beleidsverklaringen, wetgeving, regulering of rechterlijke uitspraken, zal dit onderzoek gericht zijn op dergelijke concrete manifestaties van beleid, aangezien deze de daadwerkelijke beslissingen van de regering het meest duidelijk en dwingend vastleggen.⁹² Met het oog op de centrale onderzoeksvragen en de doelstelling van het onderzoek betekent dit dat het zwaartepunt zal liggen bij de reeds in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering geïmplementeerde antiterrorisme-

88 Jones & Newburn 2007, p. 20-25.

89 Kingdon 1995, p. 20.

90 Kingdon 1995, p. 122.

91 Met zijn terminologie sluit Kingdon op dit punt aan bij het van Howard Becker (1963) afkomstige begrip *moral entrepreneur*: een persoon die zijn eigen morele overtuigingen in wetgeving probeert om te laten zetten. De term *moral entrepreneur* is op zichzelf weer nauw verbonden met het werk van Young en Cohen betreffende *moral panics* in relatie tot de sociale constructie van criminaliteit. Zie bijvoorbeeld Young 1971, p. 27-61 en Cohen 1972.

92 Bernstein & Cashore 2000, p. 70; Bennet 1991, p. 215-233; Dolowitz & Marsh 2000, p. 5-23.

wetgeving. Dit betekent concreet dat de Wet terroristische misdrijven (WTM),⁹³ de Wet afgeschermdde getuigen (WAG),⁹⁴ Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (WOTM)⁹⁵ en de Wet strafbaarstelling deelneming en meewerking aan training voor terrorisme⁹⁶ het belangrijkste object van onderzoek vormen. Omwille van de volledigheid van het onderzoek zal ook worden gekeken naar aanhangige antiterrorismewetgeving en naar antiterrorismewetgeving in de periferie van het strafrecht waarvan het ten tijde van de afronding van het onderzoek bij de Eerste Kamer aanhangige Wetsvoorstel Bestuurlijke Maatregelen nationale Veiligheid het meest belangrijke voorbeeld is.⁹⁷ Omwille van het 'extreme' karakter van de strafrechtelijke antiterrorismewetgeving is het een bewuste keuze geweest om juist deze wetgeving te gebruiken om inzicht te verkrijgen in de totstandkoming van wetgeving in een veiligheidscultuur. Dit extreme karakter van de antiterrorismewetgeving is niet alleen gelegen in het feit dat antiterrorismewetgeving doorgaans een reactie is op extreme gebeurtenissen maar tevens in het feit dat de wetgeving zelf extreem is vanwege haar sterk ingrijpende en preventieve karakter. Een belangrijk voordeel van dergelijke sterk ingrijpende wetgeving is dat er vaak veel discussie over mogelijk is en ook over wordt gevoerd, waardoor er een schat aan informatie over te verkrijgen is.⁹⁸ Ondanks het feit dat het onderzoek een aanzienlijk deel van de antiterrorismewetgeving beslaat, moet vanzelfsprekend opgemerkt worden dat er ook op andere (rechts)gebieden veel allerhande interessante wet- en regelgeving tot stand is gekomen welke door de keuze om het onderzoek hoofdzakelijk te beperken tot het commune straf(proces)recht, buiten beschouwing zal blijven.

Het politiek forum en het juridisch forum

Het model van Kingdon zoals dat in het onderhavige onderzoek wordt toegepast, wordt aldus gebruikt om de antiterrorismewetgeving te analyseren door aan de hand van de hiervoor besproken verschillende *streams* in kaart te brengen welke factoren er van invloed zijn geweest op de totstandkoming van de wetgeving in haar uiteindelijke vorm. Binnen het proces van totstandkoming van antiterrorismewetgeving, en daarmee onderdeel uitmakend van het *policy proces*, worden in het onderzoek voorts twee fora onderscheiden die corresponderen met deze botsende rationaliteiten: het politiek forum en het

93 Wet van 24 juni 2004, *Stb.* 290.

94 Wet van 28 september 2006, *Stb.* 460.

95 Wet van 20 november 2006, *Stb.* 580.

96 Wet van 12 juni 2009, *Stb.* 2009, 245.

97 Kamerstukken I, 2006/07, 30 566, A.

98 Patton 1987, p. 52-53.

juridisch forum.⁹⁹ Onder het politiek forum moet worden verstaan het debat zoals dat over deze wetgeving in de Eerste en Tweede Kamer (hierna: het politiek forum) is gevoerd. Daarnaast is het eveneens noodzakelijk het debat over de antiterrorismewetgeving zoals dat is gevoerd binnen wat in dit onderzoek zal worden aangeduid als 'het juridisch forum' nader te beschouwen. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat onder het juridisch forum in het onderzoek wordt verstaan het geheel van de (strafrecht)wetenschap en de (strafrechts)praktijk. Niet alleen is het debat zowel in de wetenschap als in de praktijk gevoerd, tevens is tussen beide populaties dusdanig veel overlap door het eveneens in de praktijk werkzaam zijn van wetenschappers en onderlinge beïnvloeding tussen de wetenschap en de praktijk, dat een splitsing op dit punt onmogelijk zou zijn. Indien blijkt dat het debat binnen de wetenschap afwijkt van het debat zoals dat binnen de praktijk wordt gevoerd, zal hier vanzelfsprekend aandacht aan worden besteed. De adviezen van de Raad van State en de overige in het kader van de formele wetgevingsprocedure geconsulteerde instanties (bijvoorbeeld het OM, de NVvR, de RvdR, CBP, etc.) vallen eveneens onder uitingen van het juridisch forum.

Waar het politiek forum grotendeels overlapt met de *policy-stream* zoals deze door Kingdon wordt onderscheiden in zijn *policy-model*, komt het juridisch forum in zijn model niet voor. Echter, zoals hiervoor beschreven, juist tijdens de totstandkoming van wetgeving zou de politieke rationaliteit sterk botsen met de juridische rationaliteit, welke botsing van invloed zou kunnen zijn op de zorgvuldigheid van de totstandkoming van de wetgeving. Juist bij antiterrorismewetgeving botsen de politieke en de juridische rationaliteit enorm. Niet alleen om deze botsing inzichtelijk te maken, maar tevens om nader licht te werpen op de mate waarin het debat over de ingrijpende antiterrorismewetgeving zoals dat op zeer grote schaal binnen juridisch forum heeft plaatsgevonden, überhaupt een rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van deze wetgeving en de belangenafweging door de wetgever. Verondersteld wordt dat, voor zover het juridisch forum van invloed is, dat deze invloed eveneens zichtbaar zou moeten zijn binnen het *policy stream*.

Ten aanzien van de twee fora moet worden opgemerkt dat hoewel beide fora in het onderhavige onderzoek in belangrijke mate onafhankelijk en los van elkaar worden gepresenteerd en beschreven, hier niet de aanname aan ten grondslag ligt dat beide fora statisch zijn. De – kunstmatig – gescheiden behandeling van de fora is ingegeven door de gedachte dat op deze wijze een beter inzicht kan worden geboden in de specifieke (dynamische) ontwikkelingen die beide fora hebben beïnvloed. De fora hebben immers juist een sterke onderlinge relatie met elkaar en beïnvloeden elkaar direct of via de media. De media en opiniemakers bepalen deels wat in de politiek wordt besproken,

99 Zie in deze context ook: Halliday, Karpik & Feeley 2008. De auteurs onderzoeken in verschillende landen de reactie van wat het 'legal complex' wordt genoemd op diverse wetswijzingen in deze landen.

waarop vanuit de strafrechtswetenschappelijke hoek weer wordt gereageerd. Dit laatste gebeurt ofwel direct in de media of in specifieke vaktijdschriften. De politiek kan op haar beurt ook weer berichtgeving in de media sturen. Doordat de fora in onderlinge relatie met elkaar staan, gebeurt het vaak dat mensen die vanuit hun functie vooral op het ene forum staan, het andere forum ook betreden of eerst actief waren op het ene forum alvorens 'over te stappen' naar een ander forum. Ook heeft het terrorismedebat zich vanzelfsprekend binnen andere fora afgespeeld, zoals het niet onbelangrijke publieke forum. Er is desondanks niet voor gekozen om het debat zoals zich dat heeft ontplooid binnen dit forum tot centraal onderwerp van analyse en onderzoek te maken. Deze keuze hangt in belangrijke mate samen met het feit dat vooralsnog weinig (gedetailleerd en structureel) onderzoek is gedaan naar de perceptie van het publiek ten aanzien van de specifieke antiterrorismemaatregelen. Een dergelijk sub-onderzoek was binnen het kader van het onderhavige onderzoek niet mogelijk.¹⁰⁰

Een kwalitatieve interpretatieve inhoudsanalyse

De hiervoor beschreven analyse van de antiterrorismewetgeving mede aan de hand van en in samenhang met het debat zoals zich dat hierover binnen het politieke forum en het juridisch forum heeft ontsponnen, vereist een kwalitatieve onderzoekstechniek die een genuanceerde interpretatieve benadering toelaat. Om deze reden is gekozen voor een kwalitatieve interpretatieve inhoudsanalyse. Inhoudsanalyse is gericht op de verzameling, bewerking en analyse van ruw ongeordend empirisch materiaal.¹⁰¹ Het is een techniek die meestal wordt toegepast op communicatie in de vorm van geschreven of gedrukte tekst. Dat is ook in het onderhavige onderzoek het geval. Bij dit deel van het onderzoek zullen voor wat betreft het in hoofdstuk vier centraal staande *policy process* en het politieke forum hoofdzakelijk kamerstukken en, voor zover aanwezig, de geschreven adviezen van de gedurende de wetgevingsprocedure geconsulteerde adviesorganen (o.a. van de NOvA, de NvR, het OM, het CBP of de RvdR) worden geanalyseerd. De keuze om het debat over de antiterrorismewetgeving zoals dat heeft plaatsgevonden binnen politieke forum hoofdzakelijk te 'reconstrueren' aan de hand van kamerstukken heeft wel tot gevolg dat slechts een deel van de dynamiek van het politieke forum in kaart gebracht kan worden. Een deel van het debat en bijvoorbeeld de daarbinnen een rol spelende internationale druk, politieke machtsverhoudin-

100 Vanzelfsprekend is er wel onderzoek gedaan naar het debat over terrorisme binnen het publieke forum. Dergelijk onderzoeken richten zich doorgaans voornamelijk op de angst voor het (internationale) terrorisme en niet zozeer op de perceptie en attitudes van burgers ten aanzien van de specifieke (wettelijke) antiterrorismemaatregelen. Voorbeelden hiervan zijn onderzoeken van de NCTb en de Eurobarometer.

101 Wester 2006.

gen, belangen van coalitievorming en dergelijke zal zich immers niet duidelijk laten aflezen uit de geschreven werkelijkheid die de kamerstukken vormt.

Voor wat betreft het in hoofdstuk vijf centraal staande juridisch forum zal in gebruik gemaakt worden van publicaties over terrorisme en de antiterrorismewetgeving zoals verschenen in wetenschappelijke tijdschriften en andere publicaties maar zal tevens, voor zover relevant, worden geput uit publicaties hierover in andere (populaire) media. Tevens zal in deze context de diverse jurisprudentie aangaande de terreurzaken die in Nederland zijn geweest, worden gebruikt. Hierbij moet gedacht worden aan de rechtszaken van de Zuid-Molukse jongeren in de jaren zeventig maar ook aan de verschillende rechtszaken rondom (leden van) de Hofstadgroep.

Centraal bij deze vorm van inhoudsanalyse staat de reconstructie van latente betekenisstructuren in de documenten, zoals de motivaties achter bepaalde wet- en regelgeving. 'Het onderzoek richt zich op een beredenerende lezing van het materiaal vanuit relevante betekenisstructuren'.¹⁰² Een inhoudsanalyse van het kwalitatief-interpreterende type sluit daarmee naadloos aan bij de beantwoording van de geformuleerde onderzoeksvragen waarbij de inhoudsanalyse wordt gebruikt om de verschillende achterliggende en mogelijk-kerwijs verholde motieven en keuzes die ten grondslag liggen aan de afweging van de wetgever inzake antiterrorismewetgeving te registreren en te interpreteren. Hierbij zal in het bijzonder worden gelet op (gesignaleerde) belangentegengestellingen tussen de twee fora, en de uiteindelijke explicitering en motivering van keuzes en afwegingen tussen belangen en de daaraan klevende voor- en nadelen door de wetgever.

Uit onderzoeken van Hijmans 1996 en Pleijter 2005 blijkt dat voor een dergelijke interpreterende werkwijze geen standaardprocedures bestaan.¹⁰³ Bij deze onderzoekswijze draait het om het intensief lezen van het onderzoeksmateriaal, waarbij lezen op een drietal manieren wordt gedaan. Allereerst wordt tijdens het onderzoek geregistreerd wat daadwerkelijk wordt verteld in de geselecteerde geschreven stukken. Hierbij gaat het dus om het lezen zoals dit ook bij het lezen van een boek gebeurt. Er wordt nog geen betekenis aan de tekst toegekend, maar slechts waargenomen wat de kijker wordt meegedeeld. De tweede betekenis van lezen bij deze onderzoeksmethode is het interpreteren van het materiaal. Hierbij draait het om wat specifiek wordt bedoeld met datgene wat eerder als tekst werd geconstateerd. Er wordt bestudeerd hoe de tekst kan worden verklaard of opgevat. De letterlijke betekenis van de tekst komt hierbij aan bod. De laatste betekenis van lezen in dit verband is het selecteren van specifieke tekstkenmerken welke van belang zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag.¹⁰⁴ Deze kenmerken zijn afhankelijk van de onderzoeker en het specifieke onderzoek. Deze bepalen immers

102 Wester 1995, p. 624.

103 Hijmans 1996, p. 93-108; Pleijter 2005.

104 Wester 1987, p. 119.

welke kenmerken wel en welke worden niet geregistreerd en geïnterpreteerd. In zijn geheel komt het er op neer dat op interpretatieve wijze de betekenissen van het onderzoeksmateriaal worden gereconstrueerd.¹⁰⁵

Het historisch perspectief van het onderzoek

Evenals bij de hiervoor besproken *structural cultural*-benadering, wordt ook dit deel van de analyse mede vanuit een historisch perspectief uitgevoerd. Daardoor loopt het historisch perspectief als een van de rode lijnen door het onderzoek heen. In de huidige discussies en het huidige onderzoek naar terrorisme en terrorismebestrijding is de blik (te) vaak louter gericht op het heden.¹⁰⁶ Dit valt in het bijzonder te betreuren omdat een kritische blik op het verleden en daarmee op de terroristische verschijnselen en daartegen geformuleerde maatregelen van weleer, kan bijdragen aan het een betere duiding, een beter begrip en daarmee mogelijk een betere aanpak van het hedendaagse terrorisme. Zoals reeds aangegeven zijn vanaf eind jaren zestig verschillende binnenlandse en buitenlandse terroristische en politiek activistische groeperingen in Nederland actief geweest. Wanneer zou worden gekeken naar het absolute aantal dodelijke slachtoffers of gewonden als een maatstaf van de ernst van de terroristische dreiging, dan viel van het terrorisme in de jaren zeventig zelfs misschien wel meer te duchten dan van het hedendaagse terrorisme. De reactie van de overheid in de vorm van antiterrorismewetgeving doet echter precies het tegenovergestelde vermoeden. Dit betekent vanzelfsprekend niet automatisch dat de huidige wet- en regelgeving op onjuiste feiten is gebaseerd of 'slecht' is: het huidige terrorisme en de dreiging daarvan kunnen immers veel groter, ernstiger en moeilijker zijn in te perken dan in de jaren zeventig en tachtig. Om de reactie van de overheid op het hedendaagse terrorisme goed te doorgronden en op waarde te schatten is een blik op het verleden ook belangrijk. Kennis van het verleden kan op die manier bijdragen aan een noodzakelijke kritische houding ten opzichte van de door de overheid als 'noodzakelijk', 'efficiënt' en 'gerechtvaardigd' genoemde nieuwe wet- en regelgeving.¹⁰⁷ De historische context kan daarmee belangrijke handvatten bieden aan de wetgever en beleidsmakers om aan de waan (of zelfs paniek) van de dag te ontkomen. Omwille van het belang van (notie van) de historische context, wordt in het onderhavige onderzoek niet alleen gekeken naar (het debat over) terrorisme en antiterrorismewetgeving zoals dat na de aanslagen van 11 september 2001 tot ontwikkeling is gekomen, maar wordt eveneens een eerdere periode tijdens welke Nederland ook te maken heeft

¹⁰⁵ Wester & Pleijter 2006, p. 580.

¹⁰⁶ Het belang van het historisch perspectief bij onderzoek naar terrorisme en terrorismebestrijding wordt eveneens benadrukt door Duyvenstein en de Graaf (2007, p. 7-12). Beide auteurs houden zich overigens wel uitvoerig bezig met het mede vanuit een historisch perspectief beschrijven, analyseren en verklaren van terrorisme en politiek activisme.

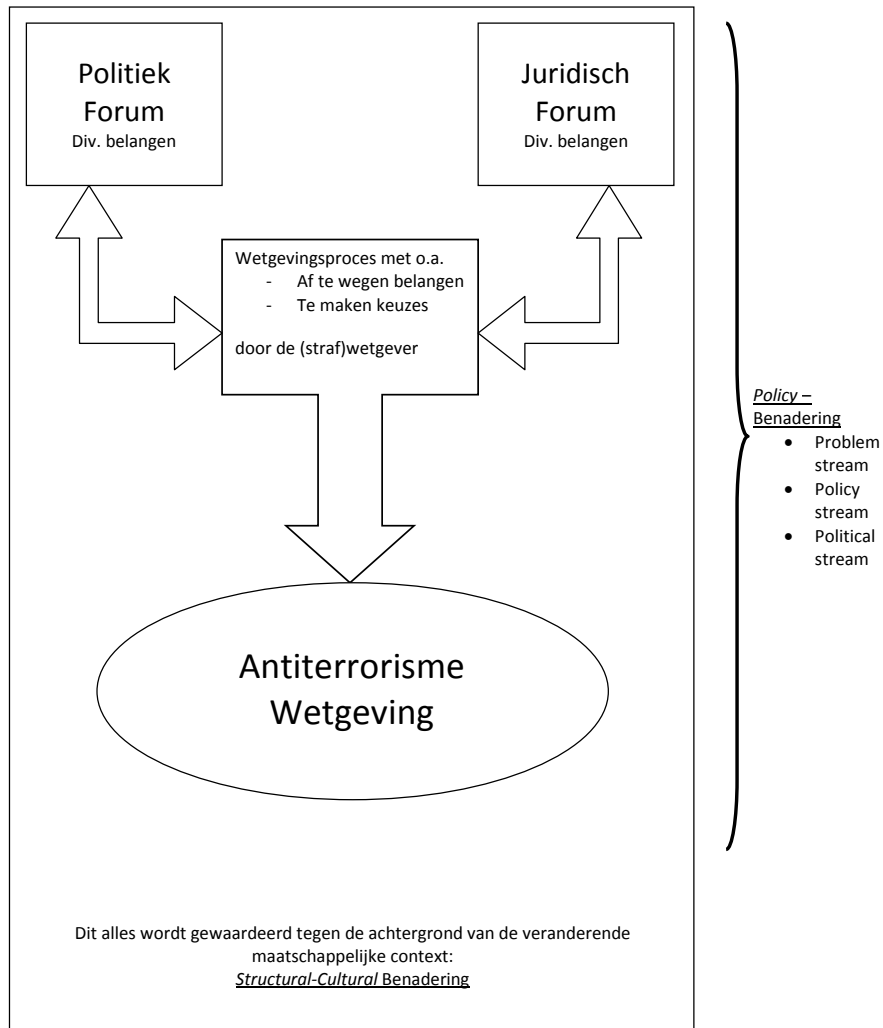
¹⁰⁷ Zo beweert ook Jansse 2005, p. 56.

gehad met terrorisme, de periode 1970-2001, in de analyse meegenomen. Voor de opbouw van het onderzoek betekent dit concreet dat hoofdstuk vier en hoofdstuk vijf bestaan uit twee delen welke in die chronologische volgorde worden behandeld: een deel dat ziet op de periode 1970-2001 en deel wat ziet op de periode 2001-heden. In deze twee tijdsperioden die in het onderzoek centraal staan, zijn verschillende (inter)nationale terroristische groeperingen in meer of mindere mate actief in Nederland. Hoewel deze groeperingen voor de volledigheid wel even kort zullen worden beschreven bij de beschrijving van het *problem stream* in de verschillende perioden, richt het onderzoek zich hoofdzakelijk op die terroristische bewegingen die (het debat over) de terrorismebestrijding het meest (direct) hebben beïnvloed. Deze keuze brengt met zich dat de in de periode 1970-2001 de aandacht voornamelijk uitgaat naar de Zuid-Molukse jongeren en de aan hun acties ten grondslag liggende problematiek. Het zwaartepunt ligt daarmee in deze periode bij de het eerste decennium, op de jaren zeventig. Voor de periode na 2001 ligt de nadruk op de acties en daaraan ten grondslag liggende ideologieën van de Hofstadgroep en Al Qaida.

1.5 LEESWIJZER

Het tweede hoofdstuk beoogt inzicht te bieden in de theoretische context die ten grondslag ligt aan de *structural cultural*-benadering, welke benadering vervolgens in het derde hoofdstuk wordt geconcretiseerd voor de Nederlandse situatie: in het hoofdstuk wordt vanaf de jaren vijftig de veranderende maatschappelijke en rechtspolitieke context beschreven. Deze moet worden gezien als de achtergrond waartegen de in hoofdstuk vier beschreven antiterrorismewetgeving tot stand is gekomen. In het vierde hoofdstuk worden aan de hand van het *policy-model* van Kingdon inzichtelijk gemaakt welke factoren er een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de wetgeving en wordt tevens inzicht geboden of, en zo ja op welke wijze het debat over de antiterrorismewetgeving binnen het politiek forum vorm heeft gekregen. In het vijfde hoofdstuk staat ten slotte het juridisch forum, als in het onderhavige onderzoek verondersteld onderdeel van het *policy proces*, centraal en in het bijzonder het binnen dit forum gevoerde debat over terrorisme en de antiterrorismewetgeving. Het onderzoek wordt afgesloten met een hoofdstuk waarin, ter verkrijging van een antwoord op de onderzoeksvragen, de bevindingen voortvloeiend uit de beide analyses gepresenteerd en aaneen worden gevlochten.

Figuur 1: Schematische weergave van het onderzoek



Strafrecht en criminaliteitsbestrijding in een veranderende samenleving: een theoretische benadering

Today's world of crime control and criminal justice was not brought into being by rising crime rates or by a loss of faith in penal-welfarism, or at least not by these alone. These were proximate causes rather than the fundamental processes at work. It was created instead by a series of adaptive responses to the cultural and criminological conditions of late modernity – conditions which included new problems of crime and insecurity, and new attitudes towards the welfare state. They were deeply marked by (...) the reactionary politics (...) and by the new social relations that have grown up around the changing structures of work, welfare and market exchange.¹



Bron: ANP Photo, 15-12-1975, Ondersteund door een militair verlaat een gijzelaarster de gekaapte trein bij Wijster waar 23 mensen 12 dagen door Zuid-Molukse terroristen werden vastgehouden.

¹ David Garland over de ontwikkeling van een culture of control in De Verenigde Staten en Groot Brittannië. Garland 2001, p. 193.

2.1 INLEIDING

Veiligheid is een belangrijk thema in de hedendaagse samenleving waarover in zowel het publieke als het politieke debat veel wordt gesproken. Niet alleen wordt vaak over veiligheid gediscussieerd, tevens wordt – zoals uit het volgende hoofdstuk zal blijken – al geruime tijd door de overheid specifiek justitieel beleid gevoerd dat is gericht op het terugdringen van onveiligheidsgevoelens onder de bevolking en daarmee op het bevorderen van een veilige samenleving. De titel van het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger Samenleving* (2002-2007) is in dat opzicht treffend.² Bij het bevorderen van de veiligheid heeft de strafwetgeving als instrument voor sociale ordening in de loop van de jaren een steeds belangrijkere preventieve rol toebedeeld gekregen. De veiligheid moet niet alleen worden bevorderd door adequaat te reageren op gepleegde delicten, het zwaartepunt in de strafrechtelijke procedure is door het oprekken van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, het verlagen van de opsporingsdrempel en de uitbreiding van bevoegdheden langzaam maar zeker ook steeds meer naar de voorfase verschoven. Hierdoor hoeft tegenwoordig niet langer te worden gewacht hoeft met een justitiële interventie totdat er een strafbaar feit is geconstateerd. Criminaliteit en ander ongewenst gedrag moeten zoveel mogelijk worden voorkomen om zo de veiligheid van de rechtschapen burgers zoveel mogelijk te bevorderen. Of, zoals de opvolger van het hierboven genoemde veiligheidsprogramma deze gedachte verwoord: *Veiligheid begint bij voorkomen*.³ Deze ‘vlucht naar voren’⁴ binnen het strafrecht en het criminaliteitsbeleid is in het vorige hoofdstuk al aangeduid als de ontwikkeling van *risicojustitie*. In verschillende Westerse landen is de ontwikkeling van risicojustitie zichtbaar en deze ontwikkeling kan, zoals de openingsquote van dit hoofdstuk al doet vermoeden, niet louter worden toegeschreven aan de gestegen criminaliteitscijfers van de afgelopen decennia. De oorzaak voor deze gewijzigde visie op strafrecht en criminaliteitsbestrijding kent dieper liggende maatschappelijke oorzaken. In dit hoofdstuk zal aan de hand van verschillende sociaalwetenschappelijke theorieën worden beschreven, op welke wijze veranderingen in de criminaliteitsbestrijding, en daarmee de ontwikkeling van risicojustitie, mogelijk samenhangen met maatschappelijke ontwikkelingen die zijn omschreven als de overgang naar een laatmoderne samenleving.

In het inleidende hoofdstuk is al even stilgestaan bij het feit dat veranderingen binnen het (straf)recht en in bredere zin, binnen (het maatschappelijk denken over) de criminaliteitsbestrijding, niet los kunnen worden gezien van veranderingen in de samenleving. Deze gedachte vormt eveneens de kern van

2 Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK 2002.

3 Het veiligheidsprogramma *Veiligheid begint bij Voorkomen*. Voortbouwen aan een Veiliger Samenleving (2007), is de opvolger van *Naar een Veiliger Samenleving* (2002-2007).

4 Zo duidt Borgers (2007) de hiervoor beschreven ontwikkeling die zichtbaar is binnen de context van het straf(proces)recht in zijn oratie.

de *structural cultural*-benadering, mede tegen welke achtergrond de in het laatste decennium tot stand gekomen antiterrorismewetgeving en de daarbij gemaakte keuzes van de wetgever in het onderhavige onderzoek zal worden geanalyseerd.⁵ Ter onderbouwing van de samenhang tussen veranderende maatschappelijke structuren en gewijzigde culturele gevoeligheden binnen de samenleving enerzijds en ontwikkelingen in (het maatschappelijk denken over) criminaliteitsbestrijding anderzijds is, al kort aandacht besteed aan enkele sociaalwetenschappelijke theoretische inzichten die dit verband leggen en beogen te verklaren. In dit hoofdstuk zullen deze theorieën die direct verband houden met de *structural cultural*-benadering worden omschreven. Enige notie van deze achterliggende theoretische inzichten is immers onontbeerlijk met het oog op een goed begrip van de (waarde van de) *structural cultural*-benadering (voor het onderhavige onderzoek).

De gevolgen van het ontstaan van een zogenaamde risicomaatschappij en van de veranderingen in de moderne samenleving voor strafrecht, sociale controle en de criminaliteitsbestrijding zijn de afgelopen decennia een belangrijk onderwerp geweest van wetenschappelijk debat en onderzoek. Vanuit verschillende disciplines hebben onderzoekers zich bezig gehouden met wat door de criminologie ook wel is bestempeld als de totstandkoming van een 'veiligheidssamenleving'. Omdat het onmogelijk is een compleet overzicht te schetsen van alle verschillende inzichten en uitwerkingen die hieraan door de diverse onderzoekers door de jaren heen is gegeven,⁶ beperkt dit hoofdstuk zich tot het behandelen van de oorspronkelijke theoretische beschouwingen betreffende de totstandkoming van deze veiligheidssamenleving die met het oog op de centrale onderzoeksvragen het meest voor de hand liggen. Deze keuze brengt met zich dat de inzichten van de volgende auteurs zullen worden besproken: Ulrich Beck en Anthony Giddens met de (wereld)risicosamenleving,⁷ en tot slot David Garland en het ontstaan van een *culture of control* (hierna ook: de veiligheidscultuur).⁸ Giddens en Beck richten zich in hun werk in het bijzonder op de dynamiek tussen maatschappelijke ontwikkelingen en de veranderende risico- en (on)veiligheidsperceptie van burgers los van het

5 Ik schrijf bewust 'mede' aangezien in hoofdstuk vier de tweede tak van de in het onderzoek gehanteerde analytische benadering centraal staat: het besluitvormingsmodel van Kingdon (1995). De antiterrorismewetgeving zal uiteindelijk aan de hand van beide benaderingen geanalyseerd worden. De resultaten van deze gecombineerde analyse worden gepresenteerd in hoofdstuk zes.

6 In Nederland o.a. door: Boutellier 2002, 2004; Borgers 2007; De Haan 2007; Moerings 2003, 2006; Pieterman, 2008; Rozemond 2006; Van Swaaningen 2001, 2004, 2005; Downes en Van Swaaningen 2007; Van Der Woude 2007, 2007a. 2008, 2010. Zie ook Pratt 2000; Rose 2000; Welch, 2008.

7 O.a. Beck 1986, 1992, 1998, 2001; Giddens 1990, 1998, 1998a, 1999.

8 Garland 1985, 1990, 2001.

domein van het strafrecht en de criminaliteitsbestrijding.⁹ Garland maakt daarentegen de vertaalslag tussen de risicosamenleving en ontwikkelingen op het gebied van het (denken over het) strafrecht en de criminaliteitsbestrijding. Zijn werk ziet daarmee meer op de dynamiek tussen en de implicaties van de maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen binnen het domein van de (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding. Vanwege deze duidelijke koppeling die door Garland wordt gemaakt tussen de grote maatschappelijke veranderingen en voornoemd domein, zal de nadruk in het onderhavige onderzoek liggen op diens these betreffende het ontstaan van een *culture of control*.

In het hierna volgende zal eerst worden stilgestaan bij de impact van de veranderingen in de samenleving op de risicoperceptie en (on)veiligheidsgevoelens van burgers aan de hand van het werk van Giddens en Beck. Vervolgens zal aan de hand van de *culture of control* de vertaalslag worden gemaakt naar het strafrecht en de criminaliteitsbestrijding. Opgemerkt zij wel dat een volledige weergave van de verschillende theorieën in het kader van het onderhavige onderzoek niet noodzakelijk en ook niet wenselijk is met het oog op het hiervoor aangegeven doel van het hoofdstuk enig inzicht te bieden in het theoretisch kader dat ten grondslag ligt aan de *structural cultural*-benadering. Dit hoofdstuk zal zich beperken tot een weergave van die aspecten van de theorieën die voor dit onderzoek relevant zijn. Het kiezen van deze aspecten was niet altijd eenvoudig, enerzijds dient ervoor te worden gewaakt dat de 'kernboodschap' van de theorieën geen geweld zou worden aangedaan. Anderzijds dient ervoor te worden gewaakt dat niet te uitvoerig bij bepaalde aspecten van de theorieën werd stilgestaan die vervolgens in het verdere verloop van het onderzoek niet meer aan de orde zouden komen. In het hoofdstuk is getracht een middenweg te vinden, wat niet wegneemt dat het onvermijdelijk is dat door een dergelijke weergave op 'hoofdpunten' bepaalde finesses en nuanceringen binnen de afzonderlijke theorieën niet aan bod komen. Daartegenover staat eveneens dat het – omwille van een zo zuiver mogelijke weergave van de theoretische inzichten – soms nodig is gebleken bepaalde aspecten te bespreken die zich uiteindelijk louter tot dit hoofdstuk beperken.

2.2 NIEUWE RISICO'S EN GROEIENDE ONZEKERHEDEN

Voorafgaand aan de inhoudelijke bespreking van de aangegeven theoretische inzichten is het van belang met redelijk grove pennenstreken de achtergrond te schetsen waartegen deze inzichten tot ontwikkeling zijn gekomen. Deze achtergrond betreft de overgang naar een nieuwe fase binnen de moderniteit,

9 Hoewel Giddens en Beck beide de risicosamenleving-these als een belangrijk uitgangspunt in hun werk hebben, moet opgemerkt worden dat beide auteurs wat betreft de teneur van hun werk op dit punt enigszins verschillen. Het werk van Beck wordt duidelijk gekleurd door een hoger apocalyptisch gehalte dan dat van Giddens.

de overgang naar de fase die volgt op de industriële, moderne samenleving ook wel aangeduid als de laatmoderniteit of de posmoderniteit.¹⁰ Deze overgang is en wordt nog steeds veelvuldig bediscussieerd binnen de sociologie, evenals het gebruik van de begrippen moderniteit, laatmoderniteit en postmoderniteit.¹¹ Zo geeft Giddens, die de overgang van de moderniteit naar de daar op volgende fase als een geleidelijk proces beschouwt, de voorkeur aan de term laatmoderniteit,¹² terwijl de aanhangers van een meer radicale visie op de overgang van moderniteit naar de daaropvolgende fase de term postmoderniteit prefereren.¹³ De basis voor de moderne tijd of de moderniteit is gelegen in de Verlichting aan het einde van de 18^e eeuw en het 'einde' van de moderniteit om en nabij de jaren zeventig van de 20^e eeuw. Gedurende deze periode wordt de rol van de religie teruggedongen door het toegenomen geloof in de rede en de ratio. Tevens wordt de moderniteit gekenmerkt door het geloof in wetenschappelijke kennis, vooruitgang, kapitalistische ontwikkeling (voornamelijk in het Westen) en een nieuwe maatschappelijke orde.¹⁴

De postmoderne of de laatmoderne periode wordt daarentegen ook wel gekarakteriseerd als het 'einde van alle zekerheid'.¹⁵ In deze periode, waarvan de eerste kenmerken grofweg zichtbaar worden in de late jaren zeventig, voltrekken zich verschillende economische, culturele en sociale transformaties als gevolg waarvan universele waarheden in toenemende mate in twijfel worden getrokken en wetenschap en rationaliteit onderhevig zijn aan twijfel en discussie.¹⁶ Daar waar de risico's van modernisering in toenemende mate worden gekarakteriseerd als berekenbaar, kenbaar en beheersbaar door wiskundige modellen en de vooruitgang van wetenschap, wordt postmoderniteit gekarakteriseerd door mondiale risico's, onbepaalde en onzekere kennis over de waarschijnlijkheid van zulke risico's, en onzekerheid over toekomstige uitkomst en impact. Deze nieuwe mondiale risico's en de daarmee gepaard gaande onzekerheid vormen het centrale uitgangspunt in het werk van Giddens en Beck over de risicosamenleving. 'Risk society begins where tradition ends, when, in all spheres of life, we can no longer take traditional certainties for granted.'¹⁷

10 Binnen de sociologie wordt de term moderniteit gebruikt om te verwijzen naar de vele sociale patronen en ontwikkelingen die vanaf de tweede helft van de achttiende eeuw onder invloed van de industriële revolutie in West-Europa in gang zijn gezet.

11 Kellner 1999, p. 639-656.

12 Volgens Giddens zijn we de moderniteit niet voorbij, maar leven we in een tijd waarin de typische karakteristieken van de moderniteit in een radicaal doorgevoerde ontwikkeling verkeren. De essentie daarvan is dat mensen allerlei traditionele zekerheden verliezen en dat onzekerheid terrein wint.

13 Bijvoorbeeld Leonard (1997) maar ook Foucault wordt – ondanks het feit dat hij zichzelf niet als dusdanig beschouwde – onder de postmodernisten gerekend.

14 Leonard 1997.

15 Kemshall 2003, p. 3-25.

16 Leonard 1997, p. 12.

17 Beck 1998, p. 10.

2.2.1 De risicosamenleving

Een van de eerste en eveneens zeer invloedrijke begrippen om de laatmoderne samenleving te duiden is het in 1986 door de Duitse socioloog Ulrich Beck gelanceerde begrip 'risicosamenleving'.¹⁸ Beck analyseert en interpreteert de verandering van de industriële samenleving naar de risicosamenleving. Hoewel Beck zeer waarschijnlijk geen idee had welke vorm deze risicosamenleving zou gaan aannemen, is het begrip ondanks het feit dat veel is veranderd in de samenleving sinds 1986, onverkort relevant gebleken en gebleven. Naast Beck spreekt ook Anthony Giddens in zijn werk over het ontstaan van een risicosamenleving. Volgens Giddens kan de moderne tijd worden getypeerd als een 'posttraditionele orde' welke, in tegenstelling tot wat de vroege modernisten dachten, helemaal niet transparant blijkt te zijn. Deze posttraditionele orde blijkt zich te voltrekken in een risicosamenleving waarin een fundamentele onzekerheid heerst over de gevaren die de mensheid bedreigen en de manier waarop daar op moet worden gereageerd.¹⁹

2.2.1.1 De aard van de risico's

Centraal in de opkomst van de risicosamenleving is de vaststelling dat de industriële samenleving, met in haar kielzog de totstandkoming van de verzorgingsstaat, haar grenzen heeft bereikt. De risicosamenleving is volgens Beck een wezenlijk andere samenleving dan de industriële samenleving.²⁰ Hoewel de Westerse verzorgingsstaat niet tot stand zou zijn gekomen zonder de industrialisering en al het daar uit voortvloeiende economische voordeel, hiermee is het probleem van de schaarste immers overwonnen,²¹ is de verzorgingsstaat volgens Beck uiteindelijk ook ten onder gegaan aan deze industrialisering. Men krijgt steeds meer oog voor de nadelen die deze industrialisering met zich heeft gebracht. Of, zoals Pieterman het formuleert, de oplossing van het probleem van de schaarste heeft ruimte geboden om de oplossing voor de schaarste, de industrialisering, zelf als probleem te gaan zien.²²

18 Beck 1986, 1992 (Engelse vertaling), 1997 (Nederlandse bewerking). Beck spreekt noch van een laatmoderne noch van een postmoderne samenleving maar duidt de nieuwe periode van de modernisering aan als de tweede fase van moderniteit, of de 'reflexieve moderniteit'.

19 Zie o.a. Giddens 1998, p. 23-34.

20 Beck 1992, p. 21. Giddens, die zich aansluit bij de ideeën van Beck over het ontstaan van een nieuw soort samenleving die getypeerd kan worden als een risicosamenleving is van mening dat de oorsprong hiervan teruggevoerd kan worden op twee fundamentele veranderingen: het einde van de natuur en het einde van traditie. Giddens 1999a, p. 3.

21 Schaarste is volgens Beck lange tijd het voornaamste sociale probleem geweest – waar uiteindelijk alle maatschappelijke conflicten aan gerelateerd zijn – waar samenlevingen mee te maken hadden. Van allerlei noodzakelijke of wenselijke goederen is er lange tijd te weinig om iedereen voldoende te geven. De strijd om de verdeling van de schaarse goederen is daarmee het fundamentele conflict in alle gemeenschappen.

22 Pieterman 2008, p. 99.

Waar de moderne samenleving door de jaren heen een verfijnd stelsel van instituties en regelingen heeft opgebouwd voor de verdeling van de welvaart en groei, worden de onbedoelde gevolgen en risico's die de industriële maatschappij eveneens heeft geproduceerd in de drang om een economisch sterke (verzorgings)staat te bouwen op de koop toe genomen. Deze onbedoelde schadelijke neveneffecten van de industrialisering worden gezien als zogenaamde *accidents of fate*: ongelukken die nu eenmaal erbij hoorden en die men voor lief nam.²³ Voorbeelden van dergelijke risico's die door Giddens worden aangeduid als externe of traditionele risico's, zijn bijvoorbeeld ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid.²⁴ Zoals Roef ook aangeeft ligt daarmee in de verzorgingsstaat hoofdzakelijk nadruk op de verdeling van de door de maatschappij met behulp van de modernisering en industrialisering geproduceerde rijkdommen (zoals consumptiegoederen, inkomens, loopbaanperspectieven etc.) en maakte men zich niet zozeer druk om de daarbij behorende risico's.²⁵ Het is immers doorgaans duidelijk hoe deze risico's zijn veroorzaakt en indien deze risico's zich als schadeposten verwezenlijken dan staat daar vaak enige mate van financiële compensatie tegenover.²⁶

Beck stelt dat binnen de moderniteit een omslag waarneembaar is. Zo worden burgers naast deze traditionele risico's in toenemende mate blootgesteld aan nieuwe risico's, ook wel aangeduid als *manufactured risks*. Deze moderne technologische risico's zijn, anders dan de traditionele risico's, het directe gevolg van menselijk handelen.²⁷ Zij zijn het directe gevolg van de technologie die de mensen zelf hebben ontwikkeld en toegepast en die in beginsel zoveel welvaart heeft gebracht. Kenmerkend voor de nieuwe risico's is dat deze statistisch slecht zijn te berekenen, zich vaak sluipend manifesteren, grens en (sociale)klasse overschrijdend zijn en een grote catastrofale impact kunnen hebben. Ook zijn de moderne risico's moeilijk tot niet zichtbaar zonder tussenkomst van experts en zijn ze eveneens dikwijls niet eenzijdig terug te voeren zijn op externe oorzaken of individuele beslissingen wat problematisch is met het oog op de vraag waar of bij wie de verantwoordelijkheid ligt.²⁸ Zo schrijft Beck: '(...) the consequences of scientific and industrial development [are] a set of risks and hazards which are no longer limited in time and space and for which no-one can be held accountable.'²⁹ De nieuwe risico's worden door hun aard en impact niet langer door burgers op de koop toe genomen, zoals bij de externe risico's nog wel het geval was. Dit heeft tot gevolg dat de aandacht in een risicosamenleving langzaam verschuift van de nadruk op de (eerlijke) verdeling van de welvaart naar het voorkomen en zoveel mogelijk

23 Hajer en Schwarz 1997, p. 10; Giddens 1999a, p. 4.

24 Giddens 1999a, p. 4.

25 Roef 2003, p. 35.

26 Hajer 2006, p. 38.

27 Beck 1992 a; Giddens, 1999a, p. 4.

28 Beck 1992, p. 20-24; Roef 2003, p. 36-37; Giddens 1999a, p. 4.

29 Beck 1992, p. 2.

inperken van de (concretisering van) de nieuwe risico's en gevaren. Beck duidt deze overgang aan als de overgang van een *wealth-distributing* samenleving naar een *risk-distributing* samenleving.³⁰ Het fundamentele maatschappelijke conflict gaat in de risicosamenleving daarmee niet langer over pogingen meer schaarse goederen te verwerven, maar over pogingen zoveel mogelijk gevrijwaard te blijven van technologische risico's. Giddens wijst er nadrukkelijk op dat ondanks de moderne technologische risico's het leven in de risicosamenleving niet per definitie gevaarlijker is dan ten tijde van de industriële samenleving.³¹ De manier waarop burgers met deze nieuwe risico's omgaan, is echter wel een groot verschil.³²

Terrorisme als voorbeeld van een 'world risk'

Waar Beck zich in eerste instantie in zijn werk(en) betreffende de risicosamenleving vooral richt op ecologische ontwikkelingen en de stabiliteit van financiële markten, heeft hij in zijn latere werk de (wereld) risicoamenleving-these ook direct in verband gebracht met de dreiging van (inter)nationaal terrorisme. Sommige risico's, meent Beck in zijn latere werk, zijn van nature *mondiale* risico's.³³ Het gaat in deze gevallen vaak om risico's die landsgrenzen overschrijden, moeilijk tot niet in de hand zijn te houden en een verwoestend effect kunnen hebben op alle burgers.³⁴ De ongrijpbaarheid en onvoorspelbaarheid van het nieuwe terrorisme, zoals we dat na de aanslagen van 11 september 2001 kennen, evenals de dreiging daarvan, dragen bij aan gevoelens van 'onvoorziene en onzichtbare kwetsbaarheid'.³⁵ Terrorismen brengt een aanhoudend gevoel van onveiligheid teweeg, dat de mensen veel dieper raakt dan de alledaagse criminaliteit en de risico's van ongevallen en rampen. Het terrorisme is volgens Beck voor burgers nog bedreigender dan de *manufactured*

30 Beck 1992, p. 19-21.

31 Giddens 1991, p. 123-126.

32 In *De Voorzorgscultuur* beschrijft Roel Pieterman hoe de risicosamenleving inmiddels (deels) al een 'opvolger' zou kennen in de vorm van wat hij de 'voorzorgssamenleving' noemt. Waar volgens Pieterman de nieuwe risico's waar burgers binnen de risicosamenleving mee te maken krijgen – weliswaar met tussenkomst van deskundigen – nog in enige mate aantoonbaar en te meten zijn, is dit in de voorzorgssamenleving niet langer het geval. In de voorzorgssamenleving ligt de nadruk op onzekere dreigingen, die niet duidelijk aantoonbaar, meetbaar of calculeerbaar zijn. De potentiële risico's en dreigingen zijn enigszins theoretisch van aard en sterk toekomst gericht, waardoor het perspectief in de tijd nog sterker naar voren schuift ten opzichte van de risicocultuur. Tevens worden de risico's voorgesteld in de vorm van worst case scenario's, waarbij de schade onomkeerbaar en rampzalig zal zijn indien het scenario werkelijkheid wordt. Het nemen van maatregelen is dan ook geen keuze, maar een plicht waarvoor kosten noch moeite gespaard mogen worden. De juridische kern van de voorzorgscultuur wordt gevormd door het uit het milieurecht afkomstige *voorzorgsbeginsel*. Zie: Pieterman 2008 en ook Hildebrandt en Pieterman 2010.

33 Beck 2002, p. 39.

34 Beck 2002, p. 39.

35 Goldsmith 2008, p. 141-167.

risks die de verdergaande industrialisering van de samenleving met zich heeft gebracht. Terroristen maken opzettelijk gebruik van de producten van de zich op industrieel en technologisch vlak steeds verder ontwikkelende samenleving om vervolgens de burgers binnen deze (Westerse) samenlevingen zo veel mogelijk leed toe te brengen: ze maken gebruik van alles vernietigende (nucleaire, chemische of biologische) wapens, hebben grensoverschrijdende communicatiemiddelen tot hun beschikking en kunnen zich eenvoudig over de gehele wereld bewegen.³⁶ De vernietigende kracht van terrorisme en het besef dat dit op ieder moment en overal ter wereld zou kunnen gebeuren, hebben een toenemend bewustzijn gecreëerd dat burgers een kwetsbaar doel zijn.³⁷ Volgens Peek en Sutton worden dergelijke gevoelens en ook de daarmee gepaard gaande roep om een harde handhaving tegenover deze onvoorziene en opgedrongen risico's nóg sterker, indien bekend wordt dat het gaat om aanslagen die doelbewust veroorzaakt zijn door kwaadwillende individuen.³⁸

2.2.1.2 Toegenomen risicobewustzijn onder burgers

Een tweede kenmerkende verandering in de risicosamenleving ten opzichte van de industriële samenleving is de gewijzigde maatschappelijke houding ten aanzien van gevaren en risico's. Waar burgers bereid en in staat zijn om de *accidents of fate*, de traditionele risico's, te accepteren, lijkt dit voor wat betreft de nieuwe risico's moeilijker, zo niet onmogelijk. De burger verwacht een grote(re) mate van bescherming van de overheid tegen deze nieuwe risico's.³⁹ Deze gewijzigde houding hangt in belangrijke mate samen met de toegenomen individualisering, emancipatie en mondigheid van de burger, welke ontwikkelingen eveneens nauw in verband staan met de zich steeds verder moderniserende samenleving.⁴⁰ Burgers zijn zich hierdoor meer bewust van de nieuwe risico's en de consensus over de waarde van de industriële productie voor de maatschappelijke vooruitgang komt onder druk te staan: er ontstaan andere ideeën over 'het goede leven' en daarmee ook over de

36 Van Leeuwen 2001, p. 7-18.

37 Beck 2002a, p. 7.

38 Peek & Sutton 2003, p. 319-335. Ook Gabry Vanderveen geeft in haar proefschrift aan dat er een belangrijk onderscheid is tussen vrijwillig genomen risico's en opgedrongen risico's, zoals het risico op een terroristische aanslag. Waar men bij de vrijwillig genomen risico's het idee heeft dat men de gebeurtenissen zelf kan controleren, is dit bij opgedrongen risico's zeker niet het geval. Vanderveen 2006. Zie ook in deze context: Rosenthal, Muller & Ruitenberg 2006, p. 53.

39 Burgers zijn zich in hoge mate bewust van risico's die aanwezig zijn in de laatmoderne samenleving en het feit dat een groot deel van de risico's voortvloeit uit menselijk handelen. Dit maakt het denken in termen van risico's min of meer onvermijdelijk volgens Giddens. Giddens 1991, p. 123-126. 'Living in a risk culture is inherently unsettling, and feelings of anxiety may become particularly pronounced (...) The concern anxieties generated by risk calculations themselves.' Giddens 1991, p. 182.

40 Beck 1986, p. 153, 190.

aanvaardbare risico's van bepaalde industriële ontwikkelingen en technologische vooruitgang.

Het groeiende risicobesef onder burgers wordt ook door Giddens direct in verband gebracht met een drietal processen dat volgens hem inherent is aan het moderniseringsproces. Globalisering, *disembedding* (waar onder wordt verstaan het in toenemende mate loskoppelen van sociale activiteiten uit hun lokale context) en een groeiende 'sociale reflexiviteit' hebben volgens Giddens geleid tot culturele pluriformiteit, fragmentering en een geleidelijk proces van individualisering.⁴¹ Hierdoor zijn burgers zich niet alleen meer bewust geworden van de nieuwe risico's die de modernisering onvermijdelijk met zich mee brengt, maar worden zij tevens constant gedwongen tot het maken van keuzes om hun eigen gedragingen af te stemmen op deze nieuwe risico's. Waar voorheen de traditionele structuren voldoende houvast hebben geboden en het niet nodig is geweest om keuzes te maken, zijn burgers in de risicosamenleving op zichzelf aangewezen en moeten ze eigenhandig keuzes maken. Volgens Beck draagt deze keuzedwang, in combinatie met het ontstaan van de nieuwe risico's, eraan bij dat burgers in de risicosamenleving zich als gevolg van deze eigen verantwoordelijkheid voor hun (potentieel risicoverhogende) beslissing steeds (meer) zorgen maken.

'The individuals life course is no longer mapped out with any certainty. Choices and the subsequent risks arising from such choices must be individually navigated. However, little help is given 'as to which options should be selected', leaving the individual in a constant state of reflexivity, constantly processing and adapting to risk information and myriad risk choices.'⁴²

De risicosamenleving is daarmee vanuit de optiek van de burgers een samenleving die gekenmerkt wordt door angst en onzekerheid en waarin constante zelfreflectie noodzakelijk is. Aansluitend bij zijn aanduiding van de veranderende samenleving als een samenleving waar de nadruk ligt op de verdeling van de goederen en de welvaart naar een samenleving waar de nadruk ligt op de verdeling van de risico's, typeert Beck de gewijzigde houding van burgers als een houding waarbij 'the commonality of anxiety [has, MW] taken the place of the commonality of need'.⁴³

2.2.1.3 De (on)beheersbaarheid van de nieuwe risico's

Individualisering, emancipatie en mondigheid van de burger hebben niet alleen er toe geleid dat diens bewustwording van risico's groter is geworden, maar ook dat burgers het steeds meer als een verworven recht beschouwen dat de

41 Giddens 1991, p. 5. Zie ook: Terpstra 2004, p. 154.

42 Giddens 1991, p. 80.

43 Beck 1992, p. 49.

overheid hen voor de actualisering van risico's behoedt. De grote uitdaging in de risicosamenleving is dan ook gelegen in de vraag hoe moet worden omgegaan met de moderne risico's en hoe deze kunnen worden beheerst. De aard van de nieuwe risico's brengt namelijk met zich mee dat deze zich niet of nauwelijks laten beheersen door de nationale politiek. Waar risico's in de afgelopen periode steeds politiek konden worden afgedekt door een materiële herverdeling, slaan de risico's nu een gat in de institutionele arrangementen.⁴⁴ De onbeheersbaarheid van ontwikkelingen groeit, terwijl ook de verantwoordelijkheidsvraag steeds moeilijker kan worden beantwoord. Risicosamenlevingen zijn daarom volgens Beck niet alleen maatschappijen die worden gekarakteriseerd door een fundamentele onzekerheid over de gevaren die ons bedreigen, maar tevens over de (onzekerheid over de) verantwoordelijkheden die daarbij in het geding zijn.⁴⁵ Ook de wetenschap biedt weinig soelaas voor wat betreft het beheersen van de nieuwe risico's. Het geloof in wetenschappelijke expertise, dat ten tijde van de verzorgingsstaat nog aanzienlijk was, is in de risicosamenleving drastisch afgenomen. Hoewel de burgers worden geconfronteerd met een groot aantal vragen waarop een leek het antwoord schuldig zal moeten blijven, worden de deskundigen wier expertkennis bij de moderne risico's nog enige inzicht zou kunnen bieden, in toenemende mate gewantrouwd. Van Swaaningen geeft een aantal voorbeelden van vragen waarmee de burger in de risicosamenleving kan worden geconfronteerd:

'(...) Is global warming nu wel of niet het gevolg van menselijke invloeden? Is genetisch gemodificeerd voedsel nu wel of niet veilig? Helpen camera's, DNA-databanken en daderprofilering nu wel of niet om de criminaliteit te beheersen? Voor de beantwoording van dit soort vragen is de burger afhankelijk van allerhande deskundigen.'⁴⁶

Het wantrouwen in de wetenschap en in de deskundigen houdt volgens Beck verband met het feit dat '(...) in definitions of risk the sciences' monopoly on rationality is broken.'⁴⁷ De nieuwe risico's en dreigingen laten zich immers ook door niet of nauwelijks schatten. De wetenschappen beschikken slechts over de waarschijnlijke veiligheid.⁴⁸ Dit besef dat met behulp van 'de wetenschap' en 'de experts' alsnog slechts de waarschijnlijke veiligheid kan worden gekend wordt met het oog op de mogelijk verwoestende impact die de nieuwe risico's en dreigingen kunnen hebben, wordt door burgers als beangstigend ervaren. Zeker gezien het feit dat deskundigen onderling steeds vaker met elkaar in discussie treden (het optreden van experts en tegen-experts Beck noemt dit proces) en ook nog eens vaak van mening lijken te verschillen.

44 Beck 1992, p. 23-25.

45 Beck 1998, p. 14-16; Beck 1995, p. 111-127. Zie ook: De Vries 2006, p. 11.

46 Van Swaaningen 2001, p. 289.

47 Beck 1992, p. 29.

48 Beck 1992, p. 153-182; Roef 2003, p. 36-37.

‘Met de zelfreflectie van de wetenschappen worden haar vooronderstellingen en hun houdbaarheid duidelijk. Wetenschappelijke stellingen blijken in toenemende mate vatbaar voor weerlegging. En daarmee wordt onzekerheid het voornaamste product van de wetenschap.’⁴⁹

Aangezien zowel de politiek als de wetenschap niet in staat is om een bevredigende oplossing te vinden voor de afnemende gepercipieerde veiligheid, bestaat volgens Beck het gevaar dat dit ‘falen’ van de gevestigde instituties tot legitimiteitsproblemen leidt.⁵⁰ Het vertrouwen dat problemen bij verdere technische ontwikkeling automatisch zullen verdwijnen, is verloren gegaan. Het verlies aan vertrouwen in gevestigde maatschappelijke en politieke instituties vertaalt zich naar een harder pleidooi voor veiligheid en heeft tot gevolg dat de overheid steeds en meer op de proef wordt gesteld om potentiële gevaren zo veel en zo snel mogelijk in te dammen of om deze zo goed mogelijk te compenseren.⁵¹ De notie van Beck dat ‘the hidden central issue in world risk society is how to feign control over the uncontrollable – in politics, law, science, technology, economy and everyday life’⁵² lijkt in deze beproeving dikwijls ter harte te worden genomen.⁵³

2.3 NAAR EEN OP PREVENTIE GEORIËNTEERDE CRIMINALITEITSBESTRIJDING

In de vorige paragraaf is aangetoond welke processen mogelijk ten grondslag liggen aan de toegenomen nadruk vanuit de overheid op risicobeperking om op die manier gevoelens van (postmoderne) angst en onzekerheid zo goed als mogelijk het hoofd te bieden. Deze verschuivingen in het denken over

49 Beck 1997, p. 27.

50 Beck 1998, p. 15-16.

51 Beck 1992, p. 187, 223-224.

52 Beck 2002, p. 41.

53 Voor de volledigheid zij op deze plaats ook verwezen naar het werk van de Pools-Britse socioloog Zygmunt Bauman die in het bijzonder na zijn emeritaat uitvoerig aandacht besteedde aan de (gevolgen van) de veranderende moderne samenleving. Binnen een korte periode schreef Bauman de boeken *Liquid Modernity* (2000), *Liquid Life* (2003) en *Liquid Love* (2005) (allen Cambridge: Polity Press). In plaats van te spreken over een postmoderne of laatmoderne samenleving gebruikt Bauman de term ‘vloeibare’ samenleving. Centraal in het werk van Bauman, en daarmee centraal binnen de ‘vloeibare’ samenleving staan, evenals in het werk van Beck en Giddens, wijzigingen in de sociale context. Ook Bauman wijst zoals gezegd op de invloed van de ‘grote processen’. Volgens Bauman hebben deze processen (zoals individualisering, globalisering en technologisering) en in het bijzonder de radicale individualisering die zich de sinds de tweede helft van de twintigste eeuw heeft voltrokken, er aan bijgedragen dat burgers in toenemende mate op zichzelf zijn aangewezen en dat normen en waarden niet langer gegeven zijn, zoals zij vroeger wel waren. Door een gebrek aan structurele zekerheden over de nabije toekomst in combinatie met een algeheel gevoel van machteloosheid zijn inwoners van de moderne vloeibare samenleving volgens Bauman steeds angstiger geworden. Bauman, Z. (2006) *Liquid Fear*. Cambridge: Polity Press, p. 130.

risico's en de daarmee gepaard gaande gevoelens van onzekerheid en onveiligheid hebben eveneens geleid tot een cultuuromslag met betrekking tot (het maatschappelijk denken over) criminaliteit en de criminaliteitsbestrijding. Zowel Beck en Giddens richtten zich in hun oorspronkelijke werken niet of nauwelijks op criminaliteitsrisico's, maar meer op milieu- en gezondheidsrisico's. In deze paragraaf staat het werk van Garland centraal waarin zoals aangegeven de link is gelegd tussen ontwikkelingen in de samenleving naar het terrein van (het maatschappelijk denken over) de (strafrechtelijke) de criminaliteitsbestrijding.

2.3.1 Garland en de *Culture of Control*

In zijn beroemde boek *The Culture of Control: Crime and Order in Contemporary Society*⁵⁴ onderzoekt Garland, duidelijk geïnspireerd door het werk van Foucault, Beck en Douglas,⁵⁵ conservatieve sociale trends in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk die zijns inziens hebben bijgedragen aan het ontstaan van een 'schizofreen criminaliteitsbeheersingcomplex', een *culture of control*, die kenmerkend zou zijn voor de late moderniteit.⁵⁶ Deze met de *culture of control* gepaard gaande nieuwe wijze van denken over criminaliteit en onveiligheid alsook het daarmee samenhangende beleid zijn daarmee in de plaats gekomen voor het na de Tweede Wereldoorlog tot stand gekomen strafwelzijnsbeleid (het *penal welfarism*) met haar nadruk op rehabilitatie en hervorming.

2.3.1.1 Twaalf in het oog springende veranderingen op het gebied van de (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding

Aan de hand van literatuur over criminaliteitsbeheersing en rechtspraak in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk heeft Garland twaalf veranderingen (de *indices of change*) beschreven die vanaf de jaren zeventig in beide landen zijn opgetreden en die zijns inziens allen aanwijzingen zijn van de ontwikkeling van een 'beheersingscultuur'.⁵⁷ Ondanks dat verscheidene

54 Garland 2001.

55 O.a. Foucault 1977, 1991; Douglas 1992.

56 In meerdere opzichten functioneert *The Culture of Control* als voorzetting en misschien zelfs wel als hoogtepunt van de argumenten en het onderzoek van Garland's twee eerdere boeken over dit onderwerp: *Punishment and Welfare* (1985), een analyse gebaseerd op empirisch onderzoek van ontwikkelingen die leidden tot het correctionalistisch model van strafwetenschap, en *Punishment and Society* (1990), wat een bewerking biedt van de grote sociologische theorieën over straf. In *The Culture of Control*, gaat Garland vooruit in de tijd, van de moderne periode waar het boek uit 1985 ophield naar de laatmoderne periode, en geeft meer inhoud aan de theoretische argument die hij maakte in de latere hoofdstukken van het boek uit 1990. Zie hierover ook: Daems 2009.

57 Garland 2001, p. 6-20.

(Nederlandstalige) auteurs reeds zijn voorgegaan in het beschrijven van deze twaalf *indices of change*, met het oog op een goed begrip, en met het oog op de volledigheid is het wenselijk om de *indices* hier aan te stippen. In de beschrijving van de twaalf veranderingen zal nauw aangesloten worden bij eerdere werken waarin de *indices* eveneens aan de orde komen.⁵⁸

1) *Het verlies van het geloof in resocialisatie*

Waar gedurende het grootste deel van de twintigste eeuw het rehabilitatie-ideaal de belangrijkste grondslag vormde voor interventies in de strafrechtsbedeling, wordt dit ideaal vanaf de jaren zeventig in twijfel getrokken. Rehabilitatie als doelstelling wordt door strafinstellingen niet langer benadrukt en in plaats daarvan treden andere doelstellingen zoals retributie, onschadelijkmaking en risicomanagement steeds meer op de voorgrond.

2) *De herwaardering van punitieve sancties en 'expressieve' justitie*

Met deze herwaardering doelt Garland op het verschijnsel dat de afgelopen decennia straffen in toenemende mate worden gebruikt om doelbewust leed toe te voegen. Er is een duidelijke terugkeer van de *just deserts* retributie waarbij straf wordt opgevat als 'het verdiende loon'. Tevens wordt er met straffen doorgaans meer beoogd dan louter de dader te geven wat hij verdient. Zo worden straffen ook gebruikt om een signaal af te geven aan de samenleving. Dit laatste uit zich bijvoorbeeld in sterk punitieve strafontwikkelingen zoals de versobering van gevangenisregimes en openlijke *naming and shaming* van (bepaalde groepen) delinquenten. Garland noemt hierbij het voorbeeld van de Amerikaanse *sex-offender notification* en *registration* als gevolg waarvan buurten op de hoogte worden gesteld door middel van brieven en via het internet of, en zo ja, waar in hun buurt veroordeelde zedendelinquenten wonen.⁵⁹

3) *Wijzigingen in de emotionele toonzetting van het criminaliteitsbeleid*

Naast de bestrijding van criminaliteit is het terugdringen van (de toegenomen) angst- en onveiligheidsgevoelens eveneens tot een zelfstandig beleidsdoel geworden. Deze centrale rol voor angst- en onveiligheidsgevoelens heeft er aan bijgedragen dat binnen het politieke en het publieke debat meer openlijk en in meer emotionele termen over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding

58 Zo beschrijft Hans Boutellier in *De Veiligheidsutopie* de twaalf punten (2004, p. 5-9). Ook Van Swaaningen (2004) beschrijft in 'Veiligheid in Nederland en Europa. Een sociologische beschouwing aan de hand van David Garland', de twaalf door Garland gesignaleerde veranderingen en relateert ze daarbij direct aan ontwikkelingen in Nederland. Tom Daems tenslotte beschrijft het meest uitvoerig de veranderingen in zijn weergave en analyse van het werk van Garland. Daems 2009, p. 71-75.

59 Zie hierover bijvoorbeeld: Thomas 2003, p. 217-228; Simpson Beck & Travis III 2006, p. 51-55; Levenson & Cotter 2005, p. 49-66.

wordt gesproken. Garland spreekt van een herdramatisering van criminaliteit, met verstrekkende gevolgen voor de (de toon) van het criminaliteitsbeleid:

‘(...) the new discourse of crime policy consistently invokes an angry public, tired of living in fear, demanding strong measures of punishment and protection. The background affect of policy is now more frequently a collective anger and a righteous demand for retribution rather than a commitment to a just, socially engineered solution. The emotional temperature of policy-making has shifted from cool to hot.’⁶⁰

4) *De terugkeer van het slachtoffer*

Het slachtoffer heeft een aanzienlijk grotere rol gekregen in binnen de (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding. Niet langer worden de belangen van slachtoffers ondergebracht onder het algemeen belang, maar staan deze slachtoffers dikwijls in het middelpunt van de publieke aandacht. Deze grote aandacht voor de grieven, wensen en gevoelens van (individuele) slachtoffers heeft in enkele gevallen zelfs geleid tot wets- of beleidswijzigingen en nieuwe wetgeving.⁶¹ De duidelijkste voorbeelden daarvan zijn volgens Garland *Megan’s Law*⁶² en de *Brady Act*.⁶³ In vele opzichten is het slachtoffer een symbolisch figuur, de belichaming voor in de samenleving alom aanwezige en gedeelde zorgen en angsten over criminaliteit en onveiligheid.

5) *Het (dominante) belang van de bescherming van het publiek*

Ook ten tijde van het strafwelzijnsbeleid is het belang van de bescherming van het publiek, de collectieve veiligheid, een van de pijlers van het beleid

⁶⁰ Garland 2001, p. 10-11.

⁶¹ Zie hierover ook Simon 2007, p. 75-110.

⁶² *Megan’s Law* is in 1996 ingevoerd in de VS. De wet is vernoemd naar de 7-jarige Megan Kanka. Ze werd verkracht en vermoord door een man die in haar straat woonde. Hij was al twee keer eerder veroordeeld voor misbruik van kinderen. *Megan’s Law* is een verzamelnaam voor een aantal federale wetten in de VS die een (informele) verplichting voor alle vijftig staten creëren om informatie over seksuele delinquenten te verstrekken aan de samenleving. De meest recente uitbreiding van *Megan’s Law* heeft plaatsgevonden in 2006. De *Adam Walsh Act*, vernoemd naar het ontvoerde en verkrachte jonge slachtoffer, heeft geleid tot een uitbreiding van de definitie van ‘sex crime’. Deze uitbreiding heeft ertoe geleid dat bijna iedere gedraging met een seksueel element al strafbaar is, waaronder dus ook seksueel contact tussen minderjarigen ongeacht of dit met instemming gebeurt. De Engelse tegenhanger van *Megan’s Law* is *Sarah’s Law*, een wet die is doorgevoerd naar aanleiding van de dood in 2000 van het Britse meisje Sarah Payne door een reeds eerder veroordeelde zedendelinquent.

⁶³ De *Brady Handgun Violence Prevention Act* is vernoemd naar slachtoffer van vuurwapengeweld, Jim Brady. De dader, die een crimineel verleden had, had het vuurwapen verkregen door opgave van valse gegevens. Als gevolg van deze wet is het mogelijk gemaakt dat verkopers van vuurwapens een (criminele) antecedenten check uitvoeren alvorens zij een vuurwapen verkopen. Slechts indien er goedkeuring wordt verleend op basis van het door de FBI onderhouden *National Instant Criminal Background Check System* mag een wapen daadwerkelijk worden verstrekt aan de koper.

geweest. Op dit belang lag indertijd echter niet de nadruk. Hoe anders is dit, aldus Garland, in de huidige samenleving: Er is een nieuwe en urgente klemtoon op behoefte aan veiligheid, het indammen van diverse gevaren en het identificeren en beheersen van allerlei risico's. Deze nieuwe en urgente klemtoon op de bescherming van het publiek doet de aandacht voor burgerlijke vrijheden en rechtsbescherming verminderen. Men wil niet langer worden beschermd tegen de staat, maar eist daarentegen bescherming door de staat.

6) *Politisering van criminaliteit en veiligheid en nieuw populisme*

Een van de belangrijkste veranderingen van de afgelopen dertig jaar in de analyse van Garland is de sterke politisering van alles wat met criminaliteit en veiligheid te maken heeft.

Criminaliteit en (on)veiligheid zijn belangrijke onderwerpen van het (populistische) politiek debat geworden. Zowel de meer links georiënteerde als de rechts georiënteerde partijen grijpen de thema's aan om 'namens het volk' de roep om hardere maatregelen te verkondigen. Het populistische debat over criminaliteit en veiligheid wordt gekenmerkt door een zeer beperkte wetenschappelijke, genuanceerde, onderbouwing. Er wordt gedebatteerd in eenvoudige *soundbytes* en leuzen (zoals 'Prison Works!', 'Three strikes and you're out' en 'Tough on crime, tough on the causes of crime') waarbij direct wordt ingespeeld op de onderbuikgevoelens van de angstige bevolking. Deze politisering heeft ook de wetgever niet ongemoeid gelaten. Zo signaleert Garland dat 'Legislators are becoming more 'hands on', more directive, more concerned to subject penal decision-making to the discipline of party politics and short term political calculation.'⁶⁴

7) *Het hernieuwde geloof in de heilzame werking van de gevangenis*

Waar de gevangenen na de Tweede Wereldoorlog werden beschouwd als een problematische en contraproductieve instellingen die slechts als *ultimum remedium* moesten worden ingezet, raakte deze gedachte vanaf midden jaren zeventig steeds verder achterhaald. Gevangenispopulaties stegen enorm en de gevangenis werd gepresenteerd als een succesvol instrument waarmee door middel van onschadelijkmaking en bestraffing tegemoet werd gekomen aan de populaire eisen van publieke veiligheid en *just deserts* retributie.

8) *De transformatie van het criminologische weten*

In de loop van zijn boek komt Garland herhaaldelijk terug op deze achtste verandering, de transformaties die zich in de criminologie hebben voltrokken, welke transformaties van invloed zijn op het ontwikkelde (criminaliteits)beleid. Tot medio jaren zeventig werd de criminologie gedomineerd door een veelheid van benaderingen die criminaliteit zag als een product van gebrekkige aanpas-

64 Garland 2001, p. 13.

sing of sociale onrechtvaardigheid en ongelijkheid (bijvoorbeeld anomie, relatieve deprivatie, subculturele theorieën en labelling). Sindsdien is er een opkomst van theorieën die de oorzaak van criminaliteit zoeken in het ontbreken van adequate controle mechanismen (zoals zelfcontrole, sociale controle en situationele controle) Deze controletheorieën wijken af van de eerdere theoretische benaderingen doordat ze uitgaan van een minder positief beeld van de menselijke natuur en criminaliteit beschouwen als een normaal, routinematig onderdeel van de laatmoderne samenleving. Misdadigers worden gezien als rationele actoren en de focus verschuift van de individuele dader (en daarmee ook van de wijze waarop deze zou kunnen worden behandeld of gerehabiliteerd) naar de criminele daad en criminogene situaties (en hoe dergelijk daden en situaties kunnen worden voorkomen). Binnen een dergelijke theoretische benadering en het daarop gebaseerde beleid, vormt het sociaal welzijn dan ook geen speerpunt.

9) *De veranderende infrastructuur van het veiligheidsbeleid*

Naast politie en justitie zijn er de afgelopen decennia talloze andere actoren bijgekomen die zijn gemobiliseerd – geresponsibiliseerd – om hun steentje bij te dragen aan het terugdringen van de criminaliteit. Hierdoor is een netwerk van samenwerkingsverbanden ontstaan waarbij lokale overheden en particuliere initiatieven samenwerken aan criminaliteitspreventie en het terugdringen van onveiligheidsgevoelens. Waar de meest prominente en in het oog springende maatregelen op het terrein van de criminaliteitsbestrijding in belangrijke mate zijn georiënteerd op wat Garland aanduidt als *punitive segregation* (het uitsluiten en buiten sluiten van risicovolle personen en dus ook criminelen) en, zoals hiervoor aangegeven, ‘expressieve justitie’, is dit bij de *preventative partnerships* niet het geval. Zij richten zich met name op het de preventie: het voorkomen van criminaliteit en onveiligheid door te investeren in het versterken van de interne controlemechanismen binnen gemeenschappen.

10) *De burgersamenleving en de commercialisering van de criminaliteitsbestrijding*

Voortbouwend op de hiervoor beschreven verandering signaleert Garland een vertroebeling van de scheidslijnen tussen het private en het publieke domein. Veiligheid en criminaliteitsbestrijding zijn geleidelijk ‘vercommercialiseerd’ en het houden van toezicht is niet langer een taak die louter door de politie wordt uitgeoefend, maar door een diversiteit aan de publieke en particuliere instanties. De criminaliteitsbestrijding ligt daarmee niet langer exclusief in de handen van de gespecialiseerde instellingen van de staat. Hierin aangespoord door de overheid laten ook burgers, gemeenschappen en (private) bedrijven zich in met het criminaliteitsvraagstuk. Zij doen dit op een totaal andere manier dan de klassieke strafrechtspleging die zich richt op detective, opsporing, vervolging en bestraffing. De private beveiligingsindustrie profiteert in het bijzonder van deze ontwikkeling, zo schrijft Garland: ‘At the same time we have seen the remarkable expansion of a private security industry that

originally grew up in the shadow of the state but which is increasingly recognized by government a partner in the production of security and crime control.’⁶⁵

11) *Nieuwe managementstijlen en werkmethoden*

Evenals diverse andere gebieden van het openbare leven zijn ook de verschillende bij de criminaliteitsbestrijding betrokken diensten en instanties niet gevrijwaard gebleven van wat door Garland wordt aangeduid als ‘new and all pervasive managerialism’.⁶⁶ Hiermee doelt hij op de ontwikkeling dat ook binnen de context van de criminaliteitsbestrijding in toenemende mate sprake is van een gestandaardiseerde, bedrijfsvoering. Ook vinden er verschuivingen plaats binnen de klassieke instellingen in termen van doelstellingen, prioriteiten en werking.

12) *Een continue crisissfeer*

De afgelopen decennia worden volgens Garland gekenmerkt door een algeheel gevoel van crisis en demoralisering gecreëerd in een, om met van Swaaningen te spreken, ‘opzwepende tango tussen media en politiek’.⁶⁷ Politie en justitie zouden niet in staat zijn om de (stijgende) criminaliteit afdoende onder controle te houden, waardoor het vertrouwen van burgers in het (straf)rechtssysteem als geheel en in de daarbinnen een rol spelende experts en professionals, geleidelijk aan af is genomen. Aan het systeem zelf wordt constant gesleuteld door elkaar rap opvolgende wetswijzigingen, hervormingen en reorganisaties, die dikwijls zijn ingegeven door (geruchtmakende) incidenten die veel media-aandacht hebben gekregen en voor politieke en publieke verontwaardiging hebben gezorgd.

2.3.1.2 *De (twaalf) veranderingen verklaard*

Garland wijst erop dat het te eenvoudig zou zijn om de oorzaak voor de radicale veranderingen in (het denken over) de (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding te zoeken in de toenemende kritiek die – als gevolg van de aanhoudend stijgende criminaliteitscijfers – vanaf de jaren zeventig vanuit de (zowel links- als rechts georiënteerde) politiek alsook vanuit de samenleving werd geuit op de uitgangspunten van het strafwelzijnsbeleid en de criminologie.⁶⁸ In de aanhoudend stijgende criminaliteitscijfers werd een belangrijke aanwijzing gevonden voor de ineffectiviteit van het systeem: ondanks de tijd, moeite en (financiële) middelen die werden geïnvesteerd in pogingen om criminelen te rehabiliteren, heeft dit blijkbaar weinig zoden aan de dijk gezet. Garland is

⁶⁵ Garland 2001, p. 17-18.

⁶⁶ Garland 2001, p. 18.

⁶⁷ Van Swaaningen 2004, p. 14.

⁶⁸ Garland 2001, p. 69.

daarentegen van mening dat de oorzaak voor het ontstaan van een controlecultuur nauwer verband houdt met de ingrijpende sociale, economische en culturele ontwikkelingen binnen de veranderende sociale organisatie van de laatmoderne maatschappij.⁶⁹ 'Late modernity and the new politics to which it gave rise, changed how organisations thought about crime and punishment, justice and control, just as it changed the terrain on which these organisations operated.'⁷⁰

Hoewel deze sociale, economische en culturele ontwikkelingen ook veel 'goeds' hebben gebracht in de zin dat ze hebben bijgedragen aan het tot bloei komen van de verzorgingsstaat met alle daarbij behorende welvaart, hebben ze volgens Garland ook een aantal negatieve bijeffecten waardoor men uiteindelijk steeds kritischer is geworden ten aanzien van de verzorgingsstaat.⁷¹ Een van deze negatieve bijeffecten is 'a rapid and sustained increase in recorded crime rates',⁷² de vanaf de jaren zeventig snel stijgende criminaliteitscijfers. Deze stijgende criminaliteitscijfers hangen volgens Garland samen met een aantal verschillende (multidimensionale) factoren.

Ten eerste zou door de gestegen (materiële) welvaart meer gelegenheid bestaan criminaliteit te plegen. Tegelijkertijd is de situationele controle juist steeds verder afgenomen. Winkels zijn in toenemende mate 'selfservice' geworden en wijds opgezette buitenwijken en anonieme torenflats zijn in de plaats gekomen voor de hechte gemeenschappen. Stadscentra zijn verworden tot centra van werk en vermaak zonder werkelijke bewoners en 'goed bevoorraded' huizen worden overdag achtergelaten zonder toezicht wanneer tweeverdieners naar hun werk gaan.⁷³ Ook is er een toename in de risicopopulatie door de aanwezigheid van een grote populatie mannelijke jong volwassenen.⁷⁴ Een laatste factor is de afname van de efficiëntie van sociale en zelfcontrole: een vermindering van informeel sociaal toezicht in alle gebieden van het leven, welke deels te wijten is aan een nieuwe sociale ecologie: 'social space became more stretched out, more anonymous and less well supervised, at the very

69 Garland 2001, p. 7, 72 'My argument will be that the strong similarities that appear in recent policies and practices in these two societies (...) are evidence of underlying patterns of structural transformation, and that these transformations are being brought about by a process of adaptation to these social conditions that now characterize these (and other) societies.' De nieuwe maatschappij die als breuk ten opzichte van voorgaande jaren kan worden gekwalificeerd wordt door Garland, in navolging van Beck, aangeduid met de term 'risk society', risicosamenleving.

70 Garland 2001, p. 103.

71 Garland 2001, p. 92-94.

72 Garland 2001, p. 90.

73 Garland 2001, p. 90-91.

74 Garland 2001 op p. 91: 'This baby-boom generation, which grew up in a universalistic commercial culture and experienced a whole new level of desires, expectations and demands for instant gratification, supplied most of the recruits for the crime-boom that followed in its wake'.

time it was becoming more heavily laden with criminal temptations and opportunities.⁷⁵

De combinatie van deze factoren heeft volgens Garland ertoe geleid dat de laatmoderne samenlevingen (in ieder geval de VS en het Verenigd Koninkrijk) zijn verworpen tot *high crime societies*.⁷⁶ Echter, waar de criminaliteitscijfers steeds meer leken toe te nemen, waren de neoconservatieve maatregelen die daartegen zijn genomen niet in staat om de criminaliteitscijfers terug te dringen. Hierdoor moesten de grenzen en het falen van het strafrechtssysteem in toenemende mate worden onderkend. Het vertrouwen in de staat als hoeder tegen het kwaad daalde als gevolg hiervan bijna net zo snel als de criminaliteitscijfers stegen. De combinatie van deze twee omstandigheden, het bestaan van hoge criminaliteitscijfers als normaal sociaal gegeven binnen de open, complexe en welvarende samenleving⁷⁷ en het besef dat de rechtsstaat en de overheid slechts een beperkt antwoord kunnen geven op de bestaande criminaliteitsproblemen wordt ook wel het nieuwe criminologische dilemma (door Garland het *new criminological predicament*) genoemd.⁷⁸ Dit dilemma heeft laatmoderne regeringen en beleidsmakers ertoe gedwongen vernieuwingsvoorstellen te doen ten aanzien van de (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding, aangezien openlijke erkenning van de zwakte van het systeem politiek gezien niet te verkopen was. De twaalf veranderingen die hiervoor zijn besproken, zijn het resultaat van de verschillende in het kader van de bestrijding van het *new predicament* gehanteerde beleidsstrategieën.

2.3.1.3 Het overheidsbeleid in 'high crime societies'

De twee beleidsstrategieën die in reactie op het *new predicament* naast elkaar tot stand zijn gekomen, zijn de aanpassingsstrategie (*adaptation*) en de ontkenningstrategie (*denial*).⁷⁹ Binnen de eerste strategie, die voornamelijk gericht is op actoren die werkzaam zijn in de praktijk van de criminaliteitsbestrijding, worden door de overheid de veranderde maatschappelijke omstandigheden

75 Id.

76 Garland 2000, p. 347-375.

77 Daems wijst er op dat Garland, wanneer hij het heeft over de hoge criminaliteitscijfers, hij het niet enkel heeft over de daadwerkelijke cijfers die decennialang stegen, maar ook over 'hoe een gans complex van gerelateerde fenomenen hier rond ontstaat: angst voor criminaliteit, vermijdingsgedrag, media- en culturele representaties, een veralgemeend bewustzijn van criminaliteit.' Hoge criminaliteit en de antwoorden daarop werden een *organizing principle of everyday life*, een integraal onderdeel van sociale organisatie. Daems 2009, p. 79 onder verwijzing naar Garland 2001, p. 106.

78 Garland 2001, p. 105. Garland beschrijft dit probleem als een: 'new and problematic set of structural constraints that formed the policy horizon within which all decisions must be made.'

79 Hoewel de twee strategieën in conflict lijken te staan met elkaar, betoogt Garland dat 'however incoherent in their own terms, [the two responses, MW] fit remarkably well into the broader framework of social and economic policy' Garland 2001, p. 138.

evenals de beperkte effectiviteit van een strafrechtelijke aanpak erkend. Binnen deze pragmatische benadering staat dan ook een integrale aanpak van (de gevolgen van) criminaliteit centraal waarbij naast de (sturende) centrale overheid ook door lokale overheden, het maatschappelijk middenveld, en het bedrijfsleven actief wordt meegewerkt aan het terugdringen van criminaliteit en onveiligheid. Naast deze responsabilisering van diverse actoren die niet traditioneel zijn belast met de bestrijding en beheersing van criminaliteit, speelt eveneens de professionalisering en commercialisering van Justitie een belangrijke rol. Op deze manier wordt beoogd het justitieel apparaat als een geoliede, efficiënte, effectieve machine te laten opereren door middel van reorganisaties binnen de verschillende schakels van Justitie in combinatie met een bedrijfsmatige benadering.

De tweede strategie, die is gericht op politici en het grote publiek, wordt door Garland de ontkenningstrategie (*denial*) genoemd.⁸⁰ Hierbinnen staat het ontkennen van het *new predicament* centraal: de overheid ontkent dat het geen grip kan krijgen op de criminaliteitscijfer en probeert in beleidsplannen weer terug te grijpen op de soevereiniteit van de staat en haar sanctiemonopolie. Om het vertrouwen van het publiek in de strafrechtspleging en criminaliteitsbestrijding terug te winnen, wordt eveneens door middel van punitieve symbolen uitdrukking gegeven aan woede en angst omtrent misdaad. De boodschap is dat criminelen zullen worden gestraft en uitgesloten van de samenleving (Garland noemt dit punitieve segregatie). Door dit *acting out* beoogt de overheid zich ferm en krachtadige op te stellen om op die manier haar eigenlijke onmacht ten aanzien van criminaliteitsprobleem te verbloemen. Het daadwerkelijk beogen te bestrijden en beheersen van de criminaliteit heeft binnen deze tweede beleidsstrategie duidelijk niet de prioriteit.⁸¹

'Such measures are designed to be expressive, cathartic actions, undertaken to denounce the crime and reassure the public. Their capacity to control future crime, though always loudly asserted, is often doubtful and in any case is less important than their immediate ability to enact public sentiment, to provide an instant response, to function as a retaliatory measure that can stand as an achievement in itself.'⁸²

De dynamiek van de ontkenningstrategie en de daarmee gepaard gaande boodschap dat 'overall gevaar loert' heeft bijgedragen aan het ontstaan van risicojustitie. Deze term die is geïntroduceerd door Jonathan Simon en Malcolm Feeley,⁸³ refereert aan de ontwikkeling dat de (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding steeds meer in het teken staat van het wapenen tegen mogelijke

80 Garland stelt dat vooral gekozen functionarissen moeite hebben met de aanpassingsstrategie aangezien deze electoraal slecht te verkopen zou zijn.

81 Garland 2001, p. 109-111.

82 Garland 2001, p. 133.

83 Feeley en Simon 1994, p. 173-201.

bedreigingen en risico's. Hierbij wordt gebruik gemaakt van risicoanalyses en risicoprofielen, ruime strafbaarstellingen en ingrijpende opsporingsbevoegdheden om op die manier potentieel risicovol of crimineel gedrag in een zo vroeg stadium te ontdekken en in te kunnen dammen. Risicojustitie maakt onderdeel uit van het ontstaan van een *new penology*, een nieuwe visie op (de leer van het) straffen en (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding.⁸⁴ Deze *new penology*, die tegen het einde van de twintigste eeuw tot ontwikkeling is gekomen:

'(...) is neither about punishing nor rehabilitating individuals. It is about identifying and managing unruly groups. It is concerned with the rationality not of individual behaviour or even community organization, but of managerial processes. Its goal is not to eliminate crime but to make it tolerable through systemic coordination.'⁸⁵

Binnen deze nieuwe visie op straffen en (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding, welke volgens Feeley en Simon ook een reactie is op het falende strafwelzijnsbeleid, wordt criminaliteit beschouwd als een onderdeel van het normale leven, iets wat er nou eenmaal bij hoort.⁸⁶ Om desondanks ervoor te zorgen dat burgers toch zo veilig mogelijk kunnen leven in een samenleving waarin criminaliteit een onderdeel van het alledaagse leven is, wordt binnen deze nieuwe visie op grote schaal gebruik gemaakt van risico-inschattingen- en analyses. Getracht wordt te komen tot een profilering van personen en situaties die mede verantwoordelijk zijn voor deze risico's. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van nieuwe technieken zoals het identificeren en classificeren van personen op basis van verschillende gradaties van 'gevaarlijkheid'. Het optreden van politie en justitie wordt niet langer geleid door concrete, individualiseerbare verdenkingen van een strafbaar feit maar door generalisaties, dat wil zeggen op basis van risicoprofielen en risico-inschatting van vooraf aangewezen 'potentieel verdachte' groepen en personen.⁸⁷ Anticiperen op de toekomst, het beoordelen van risico's en het voorkomen van misdaad zijn volgens de auteurs dan ook belangrijke kenmerken van de laatmoderne (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding.⁸⁸

Garland laat al met al zien dat de (strafrechtelijke) criminaliteit- en onveiligheidsbestrijding er de afgelopen decennia anders is uit gaan zien. Niet alleen is de wijze waarop over criminaliteit en onveiligheid wordt gesproken aanzienlijk gewijzigd, tevens worden alle mogelijke (risico-inschatting)middelen aangegrepen om de criminaliteit en onveiligheid zo goed mogelijk het hoofd te bieden. Centraal in de strijd tegen criminaliteit en onveiligheid staat het zo vroeg mogelijk ontdekken en indammen van potentiële risicovolle personen

84 Feeley en Simon 1992, p. 449-474.

85 Feeley en Simon 1992, p. 455.

86 Feeley en Simon 1992, p. 456.

87 Feeley en Simon 1992, p. 452, 457.

88 Feeley en Simon 1994, p. 173-201; Feeley en Simon 1992, p. 449-457.

en risicovolle situaties. Het paradoxale aan de veiligheidscultuur is gelegen in het feit dat de centrale overheid enerzijds de boodschap afgeeft alles onder controle te hebben in de vorm van daadkrachtig en ferm optreden, terwijl anderzijds in toenemende mate ook een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en lokale overheden om zich tevens zelfstandig in te zetten op dit terrein.

Het werk van Garland stemt uiteindelijk enigszins somber. Omdat de dieperliggende oorzaak achter de door Garland gesignaleerde veranderingen in de (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding niet louter is gelegen in de stijgende criminaliteitscijfers, maar eveneens in de geleidelijk aan gewijzigde sociale routines en culturele gevoeligheden van de laatmoderne mens in reactie op deze criminaliteit, acht Garland de kans groot dat de veiligheidscultuur enige tijd zal aanblijven.⁸⁹ De voedingsbodem voor het ontstaan van de veiligheidscultuur is verankerd in moeilijk in een korte tijd te wijzigen culturele aanpassingen en ontwikkelingen.⁹⁰ Garland waarschuwt zijn lezerspubliek dan ook: 'We face the possibility of being locked into a new 'iron cage'.'⁹¹

2.4 UITLEIDING

In het volgende hoofdstuk staan verschillende belangrijke structurele, culturele en (rechts)politieke veranderingen die zich sinds de Tweede Wereldoorlog in Nederland hebben voltrokken, centraal. Om deze veranderingen en de impact hiervan op (het denken over) veiligheid en (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding te kunnen duiden, is in dit hoofdstuk aan de hand van de theorieën van Beck, Giddens en Garland in kaart gebracht op welke wijze diverse (globale) maatschappelijke ontwikkelingen van invloed zijn geweest op de publieke perceptie van risico's en onveiligheid alsook op de reactie van de overheid hierop. Uit het werk van Beck en Giddens volgt dat 'grote processen' zoals globalisering, mobilisering en technologisering hebben geleid tot een groeiende complexiteit, pluriformiteit, fragmentering van de samenleving en een geleidelijk proces van individualisering.⁹² Deze processen die zich zoals uit het volgende hoofdstuk zal blijken ook hebben voltrokken in Neder-

89 'They [de hoge criminaliteitscijfers en de reactie hierop van de laatmoderne burgers, MW] changed how people think and feel and how they talk about it, their values and priorities, how they teach their children or advise newcomers to the neighbourhood. The fear of crime – or rather a collectively raised consciousness of crime – has gradually become institutionalized', Dit alles leidt volgens Garland tot het ontstaan van wat hij een 'criminaliteitscomplex' Garland 2001, p. 163.

90 Daems 2009, p. 89-90, 123-124.

91 Garland 2001, p. 204.

92 Schnabel heeft het over de vijf grote i's om de relevante 'grote' maatschappelijke ontwikkelingen te duiden: Individualisering, Informalisering, Informatisering, Internationalisering en Intensivering. Zie: Schnabel 2000, p. 17-19.

land, hebben weliswaar nieuwe mogelijkheden bij de inrichting van het leven van burgers gegeven, maar leveren tegelijkertijd ook nieuwe risico's en gevaren op. Hierdoor zijn de gepercipieerde veiligheid en zekerheden geleidelijk aan afgenomen.⁹³ Als reactie op deze (en andere) nieuwe risico's en de daardoor groeiende onveiligheid- en onzekerheidsgevoelens in de afgelopen decennia, is de vraag naar veiligheid en zekerheid juist sterk toegenomen. Een belangrijk voorbeeld van een nieuw risico, of zoals Beck het al aanduidt een *world risk*, dat in de huidige samenleving voor aanzienlijk meer onzekerheid heeft gezorgd, is de in dit onderzoek centraal staande dreiging van het internationale terrorisme.

De theorie van Garland heeft inzicht geboden in de wijze waarop deze laatmoderne veranderingen hun weerslag hebben gevonden in het overheidsbeleid ten aanzien van criminaliteit- en terrorismebestrijding. Zoals in het eerste hoofdstuk reeds is aangegeven, beschouwde Garland bij het afronden van zijn boek in 2001 onder andere Nederland nog als een van de landen waar, ondanks het feit dat zich ook hier onder invloed van de verder gaande modernisering ingrijpende sociale, structurele en culturele veranderingen zouden hebben voltrokken, de veiligheidscultuur nog niet haar intrede had gedaan. Verschillende Nederlandse auteurs hebben inmiddels aangetoond dat in ons land ook al geruime tijd aanwijzingen zijn voor het geleidelijk aan tot ontwikkeling komen van een dergelijke veiligheidscultuur.⁹⁴ De hiervoor besproken twaalf veranderingen binnen (het denken over) de criminaliteitsbestrijding die Garland in zijn werk aanreikt als belangrijke indicatoren voor het ontstaan van een veiligheidscultuur zijn ook zichtbaar in Nederland. In het volgende hoofdstuk, waarin zoals gezegd in chronologische volgorde vanaf de Tweede Wereldoorlog verschillende in het oog springende structurele, culturele en (rechts)politieke veranderingen zullen worden behandeld, zal dan ook telkens – waar mogelijk – naast met het werk van Beck en Giddens een terugkoppeling plaatsvinden met het werk van Garland.

Het werk van Garland heeft vervolgens laten zien dat het inherent is aan het ontstaan van een veiligheidscultuur dat de overheid een 'schizofreen' beleid voert. Enerzijds wordt door de overheid het probleem van de criminaliteit erkend om vervolgens met uiteenlopende (ook niet-strafrechtelijke) middelen en initiatieven de criminaliteit en onveiligheid in een zo breed mogelijke zin te bestrijden, terwijl deze zelfde overheid zichzelf anderzijds 'overschreeuwt' en symbolisch beleid voert om de werkelijk oncontroleerbare problemen zo goed mogelijk te verdoezelen. Omdat de daadwerkelijke problemen niet of nauwelijks te bestrijden zijn, wordt door de overheid ingezet op het sussen van eventuele angst- en onveiligheidsgevoelens om op die manier het signaal te geven dat ze de situatie onder controle heeft waar dit in feite onmogelijk

93 Terpstra 2004, p. 153-162.

94 Zie o.m.: Boutellier, 2002, 2004; Van Swaaningen, 2004; Downes & Van Swaaningen, 2007; Van der Woude, 2007, 2007a.

is. Het internationaal terrorisme is een voorbeeld van een van die oncontroleerbare mondiale risico's waar overheden dezer dagen mee te maken hebben. Symboolpolitiek en *acting out* zijn dan ook op de loer liggende gevaren bij de bestrijding van het nieuwe terrorisme. In hoeverre er in Nederlands mogelijk gesproken kan worden van dergelijke symboolpolitiek en *acting out* zal deels inzichtelijk worden gemaakt in de hoofdstukken vier en vijf, waarin de totstandkoming van de antiterrorismewetgeving en de verschillende hier aan ten grondslag liggende doelstellingen en (politiek) belangen, alsook de kritiek hierop vanuit het politieke en het juridisch forum is geleverd, worden geanalyseerd.

Once in place, this culture of control has so far proved – at least in the late modern era – invulnerable to alternative paradigms. It has a self-confirming character that is prophetic in the Popperian sense: it cannot be falsified. If crime rates continue to rise, clearly more punitive measures are called for. If they stabilize, more punitive measures are needed to reduce crime. If they fall, then clearly the tougher measures are working¹



Bron: ANP Photo, 11-07-1977, De met kogels doorzeefde intercity tussen Assen-Groningen die op 23 mei 1977 ter hoogte van De Punt (Drenthe) door negen gewapende Zuid-Molukse terroristen werd gekaapt. Op 11 juni 1977 werd er door middel van een militaire interventie een einde gemaakt aan de kaping.

¹ Downes & Van Swaaningen 2007, p. 44-45.

3.1 INLEIDING

Het vorige hoofdstuk heeft, vanuit een theoretisch perspectief, laten zien dat veranderingen binnen het strafrecht en het (denken over) criminaliteitsbestrijding nooit op zichzelf staan. Dergelijke veranderingen vinden altijd plaats tegen de achtergrond van ontwikkelingen binnen de maatschappelijke context. Deze notie over het dynamische karakter van het (straf)recht is niet nieuw. Reeds bij de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886 zei Modderman hierover 'de denkbeelden zijn in hunne vaart niet te stuiten, de heersende begrippen maken plaats voor andere, nieuwe instellingen scheppen nieuwe behoeften.'² Om veranderingen binnen het strafrecht en het (denken over) criminaliteitsbestrijding juist te kunnen waarderen en inzicht te krijgen in de oorsprong van de behoefte van dergelijke veranderingen, is een beeld van de maatschappelijke en rechtspolitieke context dan ook onontbeerlijk. Het bestuderen van het recht binnen de context van een veranderende samenleving vormt de kern van de *structural cultural*-benadering die in dit onderzoek wordt gehanteerd. Bij de *structural cultural*-benaderingen worden immers veranderingen in economische en sociale structuren, evenals culturele veranderingen, gerelateerd aan veranderingen binnen het (denken over) de (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding.³ Zoals in het eerste hoofdstuk al is aangestipt, is er na de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 een stroom aan antiterrorismewetgeving tot stand gekomen welke wordt gekenmerkt door een sterk op preventieve leest geschoeid karakter. Hoewel het verleidelijk is om het tot stand komen van deze wetgeving louter toe te schrijven aan de terroristische aanslagen en terroristische dreiging waar Nederland en de gehele Westerse samenleving zich vanaf 2001 mee geconfronteerd zag, is de basis voor dit risicostrafrecht en de hiermee gepaard gaande andere visie op criminaliteit- en veiligheidsbestrijding al geruime tijd vóór de terroristische aanslagen gelegd.⁴ Een inzicht in de maatschappelijke en rechtspolitieke context is niet alleen noodzakelijk om de totstandkoming van de antiterrorismewetgeving na 2001 in de huidige vorm te verklaren en te nuanceren, een dergelijk inzicht is eveneens (mede) van belang om juist te begrijpen waarom er in de jaren zeventig, ten tijde van de Molukse acties, juist niet is overgegaan tot het

2 Smidt I, p. 8.

3 Zie voor een beschrijving van de *structural cultural*-benadering en voorbeelden van auteurs die hierbinnen passen paragraaf 1.4.1 van hoofdstuk één.

4 Ook Garland waarschuwt voor het te gemakkelijk vergeten van 'het verleden' ten aanzien van het verklaren van hedendaagse ontwikkelingen: 'By calling to mind some of the great social facts of our recent history, I hope to unseat the 'presentist' mindset that so often dominates our discussions and diagnoses. All too often we tend to see contemporary events as having only contemporary causes, when in fact we are caught up in long term processes of historical change and affected by the continuing effects of now forgotten events. Our present-day choices are heavily path dependent, reflecting the patterns of earlier decisions and institutional arrangements, just as our habits of thought reflect the circumstances and problems of the periods in which they were first developed.', Garland 2001, p. 76-77.

implementeren van speciale antiterrorismewetgeving. In dit hoofdstuk zullen verschillende maatschappelijke ontwikkelingen worden beschreven die zich sinds de Tweede Wereldoorlog in Nederland hebben voltrokken. Het gaat hierbij om (meestal een combinatie van) sociale, culturele en rechtspolitieke ontwikkelingen. Omdat dergelijke ontwikkelingen doorgaans nauw verbonden zijn met ontwikkelingen op het politieke vlak, is een strikte scheiding tussen de *structural cultural*-benadering en het *policy-model* van Kingdon (de tweede in het onderhavige onderzoek gehanteerde analysemethode welke in het volgende hoofdstuk wordt toegepast) niet geheel mogelijk. Daarvoor zou het namelijk noodzakelijk zijn dat de ontwikkelingen op het politieke vlak, door Kingdon aangeduid als de *political stream*, in dit hoofdstuk geheel buiten beschouwing worden gelaten. Daar dit zou leiden tot een zeer gekunsteld en onvolledig beeld van de zich ontwikkelende Nederlandse samenleving, is er voor gekozen om in dit hoofdstuk algemene politieke veranderingen te beschrijven en voorzover het politieke ontwikkelingen betreft die expliciet zien op terrorisme(bestrijding), die in het volgende hoofdstuk te behandelen. Dit hoofdstuk bevat daarmee een schets van de brede dynamische maatschappelijke en rechtspolitieke achtergrond tegen welke de terrorismewetgeving (en het uitblijven van daarvan) vorm heeft gekregen.

Het hoofdstuk kent een chronologische opbouw. Per periode worden de belangrijkste veranderingen en ontwikkelingen weergegeven. Omdat het hierbij ook vaak gaat om ontwikkelingen die zich over een langere periode uitstrekken, is er voor gekozen om niet met vastomlijnde 'tijdsvakken' te werken, maar volgt de tekst de chronologie. Zoals in het eerste hoofdstuk al is opgemerkt, is het in een hoofdstuk als het onderhavige noodzakelijk dat er keuzes gemaakt worden in hetgeen er met het oog op de centrale onderzoeksvragen wel en wat er niet beschreven moet worden. Het is immers onmogelijk om in de context van een hoofdstuk alle maatschappelijke en rechtspolitieke ontwikkelingen die zich sinds de Tweede Wereldoorlog in Nederland hebben voltrokken, weer te geven. Dit heeft tot gevolg dat 'slechts' de met het oog op de centrale onderzoeksvragen meest relevante en meest in het oog springende ontwikkelingen aan bod zullen komen, hetgeen onmiskenbaar, zeker voor de lezer die daadwerkelijk onderdeel heeft uitgemaakt van de besproken ontwikkelingen en veranderingen, leidt tot een vereenvoudigde weergave van de tijdsgeest.

De perioden die besproken worden zijn in beginsel op dezelfde wijze onderverdeeld: eerst worden sociale en culturele ontwikkelingen beschreven en – voor zover relevant – de daarmee samenhangende economische veranderingen. Vervolgens zullen de ontwikkelingen binnen het straf(proces)recht en het (strafrechtelijke) criminaliteitsbeleid in kaart worden gebracht om af te sluiten met een overzicht van het tijdvak. Het hoofdstuk zal eindigen met een conclusie waarin een directe terugkoppeling zal plaatsvinden met het theoretisch kader zoals besproken in het vorige hoofdstuk. Hierbij zullen de Nederlandse ontwikkelingen worden geplaatst binnen de in hoofdstuk twee uiteenzette theorievorming rondom the *culture of control*.

3.2 DE NAOORLOGSE PERIODE: *DISTRIBUTION OF THE GOODS* EN HERVORMINGEN BINNEN HET STRAFRECHT

In de naoorlogse periode maakt Nederland een aantal grote veranderingen door. Zo werd er vrijwel direct na de Tweede Wereldoorlog aangevangen met de wederopbouw. De Nederlandse economie was zwaar getroffen door de Duitse bezetting en na de capitulatie van de Duitsers op 5 mei 1945 was er een groot gebrek aan levensmiddelen waardoor veel producten lange tijd slechts 'op de bon' te verkrijgen waren. Wederopbouw betekende niet alleen herstel van de schade, maar ook vernieuwing. De industrie werd gemoderniseerd, het wegennet, kanalen en spoorwegen uitgebreid en de stadsuitbreiding ter hand genomen. Het geld voor deze investeringen kwam voor een deel uit de Verenigde Staten waar minister van Buitenlandse Zaken G.C. Marshall in 1947 een plan had ontwikkeld om West-Europa met een financiële injectie te helpen met de wederopbouw. Daartegenover stond dat West-Europa een sterke bondgenoot moest worden in de koude oorlog tegen de Sovjet-Unie. Over een periode van bijna tien jaar pompten de Verenigde Staten een miljard gulden in de Nederlandse economie.⁵ Dankzij de Marshallhulp maakte Nederland een periode door die te vergelijken is met een tweede gouden eeuw. De regering was in staat om veel banen in de verschillende (nieuwe) fabrieken te creëren door het actief sponsoren van de handel en industrie. In deze voorspoedige periode van naoorlogse wederopbouw waarin het goed ging met Nederland en er optimisme heerste over de economische groei en de mate waarin door het overheidsbeleid sociale verandering kon worden bewerkstelligd, werd de verzorgingsstaat enorm uitgebreid.⁶

3.2.1 Structurele en culturele veranderingen

3.2.1.1 *De verzorgingsstaat in een notendop*

De moderne verzorgingsstaat ontwikkelde zich in veel landen in een geleidelijk proces dat in de negentiende eeuw begon en tot in de twintigste eeuw voortduurde.⁷ De verzorgingsstaat wordt doorgaans gezien als het resultaat van het industrialiseringsproces zoals zich dat vanaf het einde van de negentiende eeuw en het begin van de twintigste eeuw in Nederland heeft voltrokken. Dit industrialiseringsproces heeft geleid tot een enorme welvaartsverhoging waardoor het mogelijk werd om financiële middelen voor de steun aan de minder draagkrachtigen te reserveren. Tevens betekende de met het industrialiseringsproces gepaard gaande mechanisering een schaalvergroting van het

5 Zie hierover o.m. Van Zanden 1998; Kleemann 2002.

6 Sociaal en Cultureel Rapport 1974, Sociaal Cultureel Rapport 1975.

7 Schwitters 2000, p. 67-69.

productieproces waardoor de kans op arbeidsrisico's, waarvoor de tot dan toe bestaande traditionele vormen van zorg niet toereikend waren, toenam.⁸ Om de arbeidsproductiviteit op een hoog niveau te houden was het aan de overheid om te zorgen voor een zekere mate van sociale verzorging van haar burgers.⁹ Door deze aanzienlijke mate van overheidsbemoeienis met het maatschappelijk leven is de rol van de overheid in de verzorgingsstaat anders dan ten tijde van de nachtwakersstaat waarin de rol van de overheid zich beperkte tot de nationale defensie, het handhaven van recht en orde en de verzorging van de infrastructuur. De kern van wat de verzorgingsstaat behelst wordt door van der Veen en Thoenes omschreven als 'de garantie van de overheid om te voorzien in het collectieve sociale welzijn van haar burgers'.¹⁰ Hieronder wordt niet alleen verstaan het voorzien in materiële basisbehoeften zoals een minimuminkomen voor werkenden én werklozen, maar het omvat en breder pakket aan diensten binnen verschillende gebieden zoals medische zorg, huisvesting, onderwijs en cultuur.¹¹ Zoals 't Hart onder verwijzing naar van Doorn schrijft

'In essentie is de verzorgingsstaat de maatschappelijke belichaming van een garantieformule: de samenleving, georganiseerd als nationale staat, waarborgt alle burgers een redelijk bestaan. Daartoe houdt die samenleving, geleid en gestimuleerd door de overheid, een uitgebreid stelsel van voorzieningen in stand die een gevarieerde 'verzorging' van de burgers tot opdracht hebben.'¹²

Het in stand houden van het stelsel van voorzieningen ten behoeve van de burgers vereiste een complex geheel aan rechtsregels om de middelen voor collectieve uitgaven te verkrijgen en de verdeling van collectieve middelen op doelmatige en rechtvaardige wijze tot stand te brengen.¹³ Deze noodzaak van (ordenings)wetgeving heeft er aan bijgedragen dat het geloof in de maatschappijvormende kracht van het recht aanzienlijk gestegen is ten opzichte van de periode vóór de Tweede Wereldoorlog.¹⁴

8 Schwitters 2000, p. 73.

9 Schuyt 1978, p. 73.

10 Thoenes 1962, p. 124; Van der Veen 1986, p. 3.

11 Schuyt 1983, p. 256-257; Albeda 1984, p. 71; Van der Veen 1986, p. 3-4 hebben een viertal doelstellingen geformuleerd die ten grondslag liggen aan het overheidsoptreden ten behoeve van het collectieve sociale welzijn: 1. De bescherming van individuen tegen risico's van de moderne industriële samenleving, zoals arbeidsongevallen en arbeidsongeschiktheid, 2. Garantie van een minimuminkomen, ook in het geval van ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ouderdom, 3. Het verschaffen van voorzieningen die voor ieder mens nodig zijn om in de samenleving te kunnen functioneren, zoals huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg en 4. Bevordering van het individuele welbevinden zoals het nastreven van eigen aspiraties en het participeren in politiek, cultuur, sport en dergelijke.

12 't Hart 1986, p. 82, 't Hart verwijst hier naar Van Doorn 1978, p. 18.

13 Schwitters 2000, p. 67.

14 Schuyt 2006, p. 29.

Hoewel de Nederlandse verzorgingsstaat tot ontwikkeling is gekomen in de periode na de Tweede wereldoorlog, zijn de werkelijke grondslagen voor de verzorgingsstaat reeds gelegd in de jaren dertig en veertig van de vorige eeuw.¹⁵ Echter, in de naoorlogse periode kreeg de Nederlandse verzorgingsstaat pas echt vorm onder invloed van de groeiende economie. Economische welvaart is immers een belangrijke voorwaarde voor het in stand houden van alle voorzieningen. De overheidsinterventie concentreert zich in deze periode in belangrijke mate op de industriële wederopbouw van Nederland en vervolgens op een redelijke verdeling van de langzaam toenemende welvaart. Waar de nadruk dus in eerste instantie ligt op de groei en de verdeling van de toenemende welvaart, is er vanaf medio jaren zestig sprake van een verschuiving van welvaart naar welzijn, een veel ruimer begrip.¹⁶ Deze verschuiving van welvaart naar welzijn betekende een aanzienlijke stijging van de overheidsuitgaven omdat deze onder meer een uitbreiding van de gemeenschapsvoorzieningen tot gevolg had.¹⁷ Schuyt duidt deze periode aan als een periode van *rising expectations* die door de steeds mondiger wordende burger bij de overheid werden neergelegd.¹⁸ Deze stijgende (materiële) verwachtingen waren echter niet blijvend waar te maken: het economische tij begon vanaf het begin van de jaren zeventig te keren en de werkloosheid en het aantal uitkeringsgerechtigden in de jaren tachtig stegen steeds verder. Tevens voltrok zich in deze zelfde periode een aantal ingrijpende maatschappelijke en culturele veranderingen als gevolg waarvan traditionele sociale verbanden zoals het gezin en de kerk aan belang en kracht inboetten. Dit alles heeft tot gevolg gehad dat de verzorgingsstaat in toenemende mate onder druk kwam te staan en het vertrouwen in de overheid geleidelijk aan steeds meer afnam en er begin jaren tachtig werd gesproken over de crisis van de verzorgingsstaat.¹⁹ De verzorgingsstaat lijkt ten onder te gaan aan haar eigen succes, aldus 't Hart

15 In *De verdeelde samenleving: een inleiding in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat* (1986) beschrijft van der Veen drie factoren uit deze vooroorlogse periode die van invloed zijn geweest op het ontstaan van de Nederlandse verzorgingsstaat zoals die na 1945 tot uiting kwam: Ten eerste het werk van J.M. Keynes die in zijn werk *A general theory of employment, interest and money* (1936) de basis legt voor overheidsinterventie ten behoeve van optimale werkgelegenheid en een stabiele conjunctuur. Een tweede invloed is het 'plansocialisme' zoals beschreven in het rapport van de SDAP en de NVV *Plan van der Arbeid* (1935). In het rapport wordt een uitweg voor de economische crisis en een betere ordening en sturing van de economie geschetst. Tot slot hebben het *Report on Social Insurance and Allied Services* (1942) en het boek *Full Employment in a Free Society* (1944) het denken over de rol van de overheid beïnvloed. Beide werken zijn geschreven door Beveridge en hebben als inspiratie gediend voor het werk van de Commissie van Rhijn die in 1945 en 1948 een tweetal rapporten heeft gepubliceerd welke ten grondslag liggen aan ons huidige sociale zekerheidssysteem. (van der Veen in Schuyt en van der Veen 1986, p. 6-7).

16 Van der Veen 1986, p. 10-12.

17 Van der Veen 1986, p. 10; Zie hierover ook het rapport *Om kwaliteit van het bestaan* van het wetenschappelijk bureau van de PvdA (de Wiardi Beckmanstichting, 1963).

18 Schuyt 1991, p. 9.

19 Schwitters 2000, p. 67; Van der Veen 2004, p. 40.

‘De verzorgingsstaat is duidelijk niet langer in staat om te voldoen aan de verwachtingen die ze zelf geschapen heeft. De hoeveelheid aan [ordenende MW] regelgeving is te gedetailleerd en ondoorzichtig geworden waardoor de meerderheid van de burgers deze regelgeving niet begrijpt en zich achtergesteld voelt’.²⁰

In de jaren tachtig en negentig blijft de verzorgingsstaat onder druk staan en daarmee ook het ideaal van een maakbare samenleving. Het verlies aan het geloof in een maakbare samenleving en scepsis ten aanzien van vooruitgang vormt de voedingsbodem voor het ontstaan van de risicosamenleving: in plaats van geloven in de maakbaarheid van de samenleving zijn in de opvolger van de verzorgingsstaat, de risicosamenleving, de verwachtingen hoog ten aanzien van een maakbare veiligheid.²¹

Wat is nu met het oog op dit onderzoek het belang van dit beknopte overzicht over de achtergrond van de Nederlandse verzorgingsstaat? Evenals ‘t Hart ben ik van mening dat het voor een goed begrip van veranderingen en ontwikkelingen op het gebied van het strafrecht en de strafrechtspleging essentieel is om de ontwikkelingen en problemen binnen de verzorgingsstaat in ogenschouw te nemen.²² Ontwikkelingen binnen het rechts(systeem) kunnen aldus niet los worden gezien van bredere maatschappelijke ontwikkelingen. De invloed van de opkomst en de crisis van de verzorgingsstaat hebben dan ook hun uitwerking niet gemist op (het denken over) de strafrechts(pleging) en het daarbij behorende beleid. In het navolgende zal bijvoorbeeld blijken dat dezelfde ingrijpende maatschappelijke en culturele veranderingen die hebben bijgedragen aan het ontstaan van een crisis in de verzorgingsstaat na 1975 ook een belangrijke invloed hebben gehad op de richting waarin het criminaliteitsbeleid zich uiteindelijk heeft ontwikkeld en de daarmee gepaard gaande gewijzigde verhouding tussen overheid en burger.

3.2.1.2 *Verzuiling en pacificatiepolitiek*

Hoewel er na de Tweede Wereldoorlog ideeën zijn geopperd om de zuilenstructuur in Nederland te doorbreken en saamhorig vorm te geven aan het nieuwe, bevrijde Nederland, organiseerde de samenleving zich ook na de Tweede Wereldoorlog langs de bekende lijnen van de verschillende ‘zuilen’. De gelijkschakeling tijdens de Duitse bezetting en het doorbraakstreven²³

20 ‘t Hart 1986, p. 89. In zijn dissertatie beschrijft Van der Meij uitvoerig de maatschappelijke en strafrechtelijke ontwikkelingen die zich in Nederland vanaf de jaren dertig hebben voltrokken in relatie tot de veranderende rol van de rechter commissaris. Zie: Van der Meij 2009.

21 Van Swaaningen 2001, p. 289-290.

22 ‘t Hart 1986, p. 82-91.

23 De ideeën over het beëindigen van de zuilenstructuur worden ook wel aangeduid als de ‘Doorbraak’-gedachte en leefde vooral in de kringen van sociaaldemocraten, liberalen en progressieve confessionelen. De Doorbraakgedachte kreeg vorm in de oprichting in mei 1945 van de Nederlandse Volksbeweging (NVB). Zij deed een oproep aan Nederlanders

na de bevrijding hebben de zuilenstructuur niet doen verdwijnen. De Nederlandse samenleving bleef op kerkelijk, politiek en sociaal vlak verdeeld langs drie lijnen (de zuilen): de rooms-katholieke zuil, de protestants-christelijke zuil en de socialistische zuil. Door de sterke verzuiling van de Nederlandse maatschappij kon geen enkele politieke stroming verklaren dat zij voor 'het volk' als geheel spraken, wat een serieuze belemmering voor populisme was.

Ondanks de sterke verzuiling was Nederland op politiek vlak niet echt verdeeld, om democratie te laten werken moesten de politieke leiders van elke zuil een mate van flexibiliteit demonstreren en goede werkrelaties met de politieke leiders van de andere zuilen opbouwen. Zoals Pakes opmerkt, werd de politieke elite niet alleen geacht de politieke standpunten van de leden van de zuil te vertegenwoordigen, maar werd hen ook toevertrouwd de ethiek, instituten, en levenswijze van de zuil te verdedigen. Daartegen was een bepaald niveau van tolerantie ten opzichte van de waarden van andere zuilen essentieel in het behoud van het politieke evenwicht.²⁴ Een dergelijke houding was noodzakelijk in een politieke context waarin coalitieregeringen de norm waren, waardoor bestuur een zaak van dialoog en compromissen was.²⁵ Dit proces van onderhandelen en pragmatische compromissen sluiten, waarin de problemen die in de onderlinge betrekkingen tussen de zuilen grote spanningen opleverden toch op vreedzame manier werden opgelost, is de onderscheidende kwaliteit van de *politics of accommodation* (accommodatie politiek). Ook wel *pacification policy* (pacificatiebeleid) genoemd.²⁶ Het was met andere woorden het proces van vredestichting en de schepping van een zekere mate van consensus tussen de zuilen, tussen welke oorspronkelijk weinig consensus bestond.²⁷ Het neutraliseren van politiek gevoelige kwesties die aanwezig waren tussen de zuilen en het verdedigen van compromissen tegenover de achterban in de zuilen werd onder andere bewerkstelligd door dergelijke kwesties te depolitiseren.²⁸ Politiek werd gezien als een zaak en een taak van de politieke elites waar het grote publiek zo veel mogelijk buiten moest worden gehouden. Mede door de pacificatiepolitiek en de daarmee gepaard gaande

om het partijpolitieke leven na de oorlog langs andere scheidslijnen in te richten dan vóór 1940. Met de eerste verkiezingen na de Tweede Wereldoorlog in 1946 werd duidelijk dat de Doorbraakgedachte niet gelukt was en dat de samenleving weer werd verdeeld conform bekende lijnen van godsdienstige of politieke oriëntatie. Zie Aerts 2006, p. 276-278. Het handhaven van de zuilenstructuur na de Tweede Wereldoorlog wordt door Kruijt (1965, p. 26) ook wel aangeduid met de term 'herzuiling'.

24 Pakes 2006, p. 149.

25 Lijphart 1990; Andeweg & Irwin 2009, p. 28-33.

26 Lijphart 1981, p. 128-145.

27 Lijphart geeft aan dat er twee belangrijke voorwaarden zijn voor het succesvol zijn van pacificatiepolitiek. In eerste instantie moet er een minimum aan consensus bestaan en ten tweede moeten de politieke leiders van de geïsoleerde zuilen niet alleen bereid zijn om onenigheden tussen de zuilen te pacificeren zij moten hier ook toe in staat zijn. Lijphart 1990, p. 99. Zie ook Moerings 1983, p. 98.

28 Lijphart 1990, p. 121-125.

depolitisering, is er de eerste twee decennia na de tweede wereldoorlog een grote mate van politieke stabiliteit.²⁹

In een sfeer van consensus, solidariteit en saamhorigheid werd er aldus in de jaren vijftig gewerkt aan de het herstel en de vernieuwing van het land.³⁰ En, zoals uit de inleidende paragraaf reeds bleek, met succes: de wederopbouwfase ging over in een economische groei die nog niet eerder was vertoond en wel werd aangeduid als 'een economisch wonder'.³¹ De economische groei maakte het mogelijk dat de regering geleidelijk aan een stelsel van sociale zekerheid ging bouwen, wat in deze periode resulteerde in een aantal wetten, die geheel passen binnen de gedachte van de verzorgingsstaat: de Noodwet-Ouderdomsvoorziening (1947), de Noodwet Kinderbijslag Kleine Zelfstandigen (1951), de Werkeloosheidswet (1952) en als sluitstukken van deze periode de Algemene Ouderdomswet (1957) en de Algemene Weduwen en Wezenwet (1959).³² Met het begin van de verzorgingsstaat, en daarin eveneens gestimuleerd door de taak van de wederopbouw, kreeg de overheid een duidelijk andere rol dan zij had in de vooroorlogse jaren: de overheid kreeg, of beter gezegd de overheid eigende zich, een actieve, zorgende, regulerende en controlerende rol toe. 'Vadertje Staat' was geboren!

3.2.2 Rechtspolitieke ontwikkelingen

3.2.2.1 *Naar een meer paternalistisch-humane visie op het strafrecht*

In reactie op de verschrikkingen en het geweld van de Tweede Wereldoorlog, kan de naoorlogse samenleving gekenmerkt worden als een milde en tolerante samenleving. De nadruk lag, zoals blijkt uit de vorige paragraaf op de solidariteit en de wederopbouw van de Nederlandse samenleving. Eveneens beïnvloed door de harde confrontaties tijdens de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde het strafrecht zich in deze periode in de richting van een stelsel dat gekenmerkt wordt door een paternalistisch-humane signatuur.³³ Kelk omschrijft het als het meer 'down to earth' geraken van het strafrecht doordat de nadruk verschuift van vergelding naar maatschappelijke doelgerichtheid. Deze ontwikkeling wordt ook wel aangeduid als de instrumentalisering van het strafrecht.³⁴ Ook Rummelink is van mening dat het strafrecht als zodanig na de Tweede

29 Schuyt 1991, p. 6.

30 Aerts 2006, p. 275.

31 Aerts 2006, p. 265; Woltjer 1992, p. 357-372.

32 Schuyt 1991, p. 6; Woltjer 1992, p. 347, 357-358.

33 Peters 1983, p. 149-190. Kelk geeft aan dat er onder de noemer van een meer paternalistisch-humaan stelsel verschillende thema's worden onderscheiden. Hij onderscheidt drie verschillende thema's: het rationele humanisme, het ethisch humanisme en het pragmatisch humanisme. Kelk 2005, p. 27.

34 Kelk 1987, p. 258-259.

Wereldoorlog een belangrijke karakterverandering heeft ondergaan.³⁵ Volgens Remmelink berustte het strafrecht niet meer uitsluitend op een tamelijk abstract dogmatisch stelsel met de metafysische vergelding als centraal begrip, maar was het veel meer dan voorheen maatschappelijke doelen gaan dienen. Hij noemde dit de functionalisering van het strafrecht.³⁶ Het strafrecht houdt op een directe manier met tal van maatschappelijke ontwikkelingen verband, het strafrecht wordt gebruikt als maatschappelijk sturingsmechanisme van de politiek van de regering op bepaalde gebieden. Deze functionalisering en instrumentalisering van het strafrecht sluiten aan bij de, zoals hiervoor kort omschreven, in de naoorlogse periode sterk tot ontwikkeling komende idee van de verzorgingsstaat waarin de overheid een actieve rol speelt in het garanderen van het welzijn van haar burgers. Ook het strafrecht werd gebruikt om bij te dragen aan het herstel van de geschonden gemeenschap. Met behulp van veel regelgeving is de overheid in deze periode gaan ingrijpen op terreinen als arbeid, gezondheidszorg, onderwijs en ruimtelijke ordening. Een voorbeeld van dergelijke wetgeving op het terrein van het strafrecht is de Wet Economische Delicten (WED) van 1950.

De ontwikkeling van een meer paternalistisch humaan strafrecht wordt ook wel toegeschreven aan persoonlijke ervaringen van vele bekende en gerespecteerde Nederlandse burgers die tijdens de oorlog als (verzets)slachtoffers van de Nazi's onder verschrikkelijke omstandigheden gedetineerd hadden gezeten.³⁷ Deze eigen ervaringen met de donkere kanten van het systeem zou na de oorlog hebben bijgedragen aan een enorme hervormingsdrang.³⁸ Deze hervormingsdrang heeft er aan bijgedragen dat de Commissie Fick in 1947 drastische veranderingen had voorgesteld welke uiteindelijk hebben geleid tot de Penitentiaire beginselenwet (1953).³⁹ Als gevolg van deze wet werd resocialisatie een belangrijk uitgangspunt van het gevangeniswezen, en geraakte het tot dan toe (over)heersende uitgangspunt van vergelding op de achtergrond. Resocialisatie als uitgangspunt van het Nederlands strafrechtelijk systeem – en het gevangenisstelsel in het algemeen – paste bij de over het geheel genomen tolerante samenleving die Nederland op dat moment was. Deze tolerantie werd onder meer weerspiegeld in het geloof, in de houding ten aanzien minderheden alsmede door het strafrechtelijk systeem waarvan

35 Hoewel in het justitiële taalgebruik functionalisering en instrumentalisering vaak door elkaar worden gebruikt, als ware het synoniemen, is dit dus feitelijk onjuist en kan de verder gaande functionalisering van het strafrecht worden gezien als een gevolg van de instrumentalisering.

36 Remmelink merkt wel terecht op dat maatschappelijke functionaliteit van oudsher kan worden aangeduid als een structurele factor in het strafrecht. Remmelink neemt echter een sterke toename en een sterke accentuering van deze factor in het strafrecht waar te nemen in de naoorlogse periode. Remmelink 1980, p. 31-64.

37 Downes & Van Swaaningen 2007, p. 35-36; Kelk 1995, p. 1-2.

38 Franke 1995, p. 245-246.

39 Ministerie van Justitie (1947) *Rapport van de Commissie voor de Verdere Uitbouw van het Gevangeniswezen*, Den Haag: Staatspublicaties.

het belangrijkste kenmerk, zoals eerder genoemd, een humaan paternalisme was. De boodschap van resocialisatie in plaats van vergelding was ook in overeenstemming met de algemene politieke cultuur in Nederland in deze tijd: de hiervoor beschreven accommodatiepolitiek.⁴⁰ Gedurende ten minste drie decennia na 1945 was het politieke klimaat in Nederland zeer gunstig voor alle hervormingsvoorstellen. Zoals van Swaaningen en Downes betogen: 'Full employment, rising prosperity, and an uncommonly generous welfare state were the basis for a social and political stability that avoided the class, ethnic and religious conflicts endemic in other advanced societies such as Britain and the United States.'⁴¹

Het paternalistisch-humane karakter van het naoorlogse strafrecht was ook zichtbaar binnen de strafrechtspraktijk. Vanaf de jaren vijftig leek zich namelijk een werkideologie te ontwikkelen onder (openbare) aanklagers en de rechterlijke macht, waarin de gevangenisstraf op een zeer kritische en dikwijls zelfs negatieve wijze werd neergezet. Waar sommigen de gevangenisstraf zagen als een noodzakelijk kwaad waren er anderen die concreet wezen op de schadelijke effecten van gevangenisstraf. Zo zou een gevangenisstraf aan een individu dusdanige schade kunnen toebrengen dat hierdoor diens kansen om na afloop van de straf weer deel uit te kunnen maken van de gemeenschap aanzienlijk verkleind zouden zijn.⁴² De impact van deze kritische houding van de strafrechtspraktijk ten aanzien van de gevangenisstraf moet niet onderschat worden.⁴³ Christie stelt dat zowel aanklagers als rechters in Nederland deel uitmaken van een relatief kleine *joint moral community* (gezamenlijke morele gemeenschap), of *penal elite* (strafrechtelijke elite) die het nationale strafrechtelijk beleid hebben vormgegeven.⁴⁴ In dezelfde trant redeneert Downes dat de reductionistische benadering in Nederland indertijd niet zo zeer het gevolg leek te zijn van de tolerante en milde houding welke zich na de Tweede Wereldoorlog meester had gemaakt van de gehele Nederlandse bevolking, maar eerder dat deze benadering het gevolg was: '(...) from the convictions of the most influential [penal, MW] élites that crime is best combated by social and institutional, rather than specifically penal means'.⁴⁵ Feit is dat de beroepsmatige overtuigingen van rechters en aanklagers waren dat harde straffen niet doeltreffend waren als misdadafschrikmiddel en dat humane behandeling wel effectief misdaad kon verminderen door herresocialiseren en hervormen van overtredders.⁴⁶ Dit minimale en humane gebruik van detentie heeft er aan bijgedragen dat overbevolking en het uitbreiden van de gevangenis capaciteit in Nederland niet aan de orde waren.

40 Lijphart 1986, 1990.

41 Downes en Van Swaaningen 2007, p. 41.

42 De Haan 1990, p. 68.

43 Cavadino & Dignan 2005, p. 116-117.

44 Christie 1994, p. 41.

45 Downes 1988, p. 205.

46 Cavadino en Dignan 2005, p. 116-117; Bottomley 1986, p. 202; Downes 1988, p. 30.

Met betrekking tot het centraal stellen van de humanisering van het strafrecht kan tot slot ook de rol en de invloed van een uiteenlopende groep (straf)rechtsjuristen, criminologen, psychiaters en overige sociaalwetenschappers die zijn basis had aan het Criminologisch Instituut van de Universiteit Utrecht niet onbesproken blijven.⁴⁷ Deze 'Utrechtse School', zo werd aan de groep gerefereerd, was waarschijnlijk de hoogste uitdrukking van het verlichte paternalisme onder Nederlandse regenten in deze tijd.⁴⁸ In het bijzonder vanaf eind jaren veertig tot midden jaren zestig werpen de aanhangers van de Utrechtse School zich op als voorvechters van het rehabilitatie-ideaal en pleiten ze voor een beperking van (punitieve) gevangenisstraffen. Strafbare feiten, strafbare daders en het strafproces worden niet langer voornamelijk beschouwd vanuit het gezichtspunt van de overheid of van de samenleving, maar ook (steeds sterker) vanuit het gezichtspunt van de verdachte of van de veroordeelde, oftewel vanuit de 'misdadiger'.⁴⁹ De persoon van de dader diende als volwaardig medemens te worden gerespecteerd en komt hiermee meer centraal te staan binnen de wetenschappelijke benadering van het strafrecht. De onderliggende boodschap van de Utrechtse school was dat de overheid verantwoordelijkheid is voor het welzijn van de dader. Tevens wees men er op dat het doel van straffen in plaats van vergelding en sociale uitsluiting zou moeten zijn gelegen in de wens om overtreeders te resocialiseren en uiteindelijk te laten re-integreren in de samenleving.⁵⁰ Volgens De Haan de Utrechtse School 'set the standards for the penal climate in the decades to follow'.⁵¹ Hoewel nooit helemaal duidelijk is geworden hoe sterk de invloed van de Utrechtse School is geweest, wordt over het algemeen aangenomen dat de Utrechtse, direct dan wel indirect, effectief hebben bijgedragen tot het milder worden van het Nederlandse strafklimaat en tot de humanisering van het strafproces, in het bijzonder de detentiesituatie.⁵² De humanisering van het systeem met daarin

47 Het Criminologisch Instituut zou in 1974 omgedoopt worden tot het Willem Pompe Instituut naar de oprichter van het Instituut, Willem Pompe (1893-1968).

48 Kennedy 1999, p. 151-152.

49 Nagel 1963, p. 322 ev.

50 Hoefnagels 1994, p. 105-118; Moediko Moeliono 1976, p. 90-154.

51 De Haan 1990, p. 69.

52 Cavadino & Dignan 2005, p. 114-115; Bianchi 1974, p. 97-112; Bianchi 1975, p. 131-136; Hoefnagels 1975, p. 3-14; Moediko Moeliono beschrijft op welke wijze de individuen binnen de Utrechtse School hun invloed op het strafrecht en de strafrechtspleging uitoefenden: 'Pompe, Kempe en Baan beijverden zich in het opzetten en geven van cursussen voor ambtenaren betrokken bij de verschillende fasen van de strafrechtspleging, zowel voor hoger als lager kader. Zij aanvaardden verantwoordelijke functies in commissies op landelijk niveau, die de vernieuwingen in de strafrechtspleging, het gevangeniswezen, de psychopatenzorg en de reclassering moesten begeleiden. Zij 'lobbyden' in persoonlijke gesprekken met belangrijke departementale functionarissen en andere gezagsdrager (...) Ze sloegen de praktijk van de strafrechtspleging nauwkeurig gade. En waar nodig schuwden zij het uitoefenen van voor die tijd harde kritiek op de overheid niet. (...) Ze organiseerden manifestaties (...) vervulden spreekbeurten op allerlei bijeenkomsten en waren productieve schrijvers.' Moediko Moeliono 1976, p. 125-126.

een centrale rol voor de resocialisatie en rehabilitatiegedachte lijkt tevens te worden weerspiegeld door de cijfers betreffende de gevangenispopulatie in Nederland, deze dalen namelijk aanzienlijk.⁵³

3.2.3 Bevindingen

De in deze paragraaf besproken periode, die grofweg ziet op de periode 1945-1960, is sterk getekend door de Tweede Wereldoorlog. De verzorgingsstaat begint vaste vorm te krijgen en de welvaart die hier mee gepaard gaat doen de economie, die door de oorlog een flinke klap heeft gekregen, goed. De nadruk ligt op het verdelen van de welvaart onder de burgers, of, om met Beck te spreken, op de *distribution of the goods*. De met de wederopbouw gepaard gaande industrialisering en modernisering lijken vooralsnog alleen maar positieve effecten te hebben, die door de overheid en de bevolking met beide handen worden aangegrepen. Niet alleen wordt er op maatschappelijk en economisch vlak geïnvesteerd in de wederopbouw, ook binnen de (straf-) rechtspleging zijn de invloeden van de oorlog onmiskenbaar. Mede in een reactie op de verschrikkingen van het dictatoriale naziregime, wordt er in deze periode geïnvesteerd in de bescherming *tegen* de overheid naast de bescherming die *door* de overheid geboden moet worden. In eigen land werd dat onder meer weerspiegeld door de hiervoor beschreven grotere aandacht voor de persoon van de dader, maar ook in het opleven van de discussie over klassieke (en sociale) grondrechten en de uitbreiding van de werking van het legaliteitsbeginsel.⁵⁴ Ook in andere (Europese) landen werd na de Tweede Wereldoorlog de behoefte gevoeld om de rechtsbescherming van burgers tegen de staat beter te reguleren. Deze gezamenlijke wens heeft er aan bijgedragen dat in 1948 de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens werd aangenomen en in navolging daarvan in 1950 tot het sluiten van het Europees verdrag voor de rechten van de mens, het EVRM.

3.3 NAAR EEN *DISTRIBUTION OF THE BADS* EN DE EERSTE KENMERKEN VAN DE NEDERLANDSE VEILIGHEIDSCULTUUR

De jaren zestig staan in het collectieve geheugen gegrift als dé periode waarin de jeugd tegen de gevestigde orde in opstand kwam, vrouwen hun plaats als volwaardig burger opeisten in de maatschappij en er diverse taboes worden doorbroken mede met behulp van de steeds groter wordende invloed van de televisie. Vanaf de jaren zeventig treedt er ontzuiling op en ontkerkelijkt

53 Tussen 1950 en 1975 daalt de gevangenispopulatie van 5700 naar 2350. Rutherford 1986, p. 136-143.

54 Van der Meij 2009, p. 127-131.

Nederland geleidelijk. Het land wordt voor het eerst geconfronteerd met gewelddadig politiek activisme, krijgt te maken met twee oliecrises en stokkende economische expansie waardoor de welvaartsstaat langzaam begint te verbleken aan de horizon. De verschillende sociale en culturele veranderingen die zich in dit tijdsvak voltrekken vinden eveneens hun weerslag op Justitie en (het denken over) strafrecht. De criminaliteitscijfers laten een stijgende lijn zien tot ontsteltenis van de bevolking. Waar men zich daar in het begin van de jaren zestig niet zo druk om leek te maken, slaat deze onverschillige houding in de loop van de jaren om. Het handelen van politie en justitie wordt stevig bekritiseerd. Eveneens maakt Justitie zich op voor de strijd met het nieuwe fenomeen 'terreur'. De bezetting van de woning van de Indonesische ambassadeur in 1970 bleek slechts een prelude op een reeks grimmige gijzelingsacties van de Zuid-Molukse jongeren die in dit decennium duidelijk van zich zullen laten horen. Tevens vindt er een aantal internationaal getinte terroristische gebeurtenissen plaats op nationale bodem waartegen opgetreden moet worden. In het volgende hoofdstuk staat de aanpak van de overheid tegen dit terrorisme en de verschillende toonaangevende terroristische gebeurtenissen vanaf de jaren zeventig centraal.⁵⁵

3.3.1 Structurele en culturele veranderingen

3.3.1.1 Ontzuiling en het vervallen van traditionele structuren en zekerheden

Ondanks de uiterlijke tekenen van harmonie zette zich reeds in de jaren vijftig de eerste tekenen in van een afname van de verzuiling in Nederland, welke zich in de jaren zestig sterk doorzetten. Als gevolg van de ontzuiling groeit de politieke bewustwording onder burgers. Kiezers stemmen niet langer uitsluitend op een politieke partij omdat de kerk het voorschrijft en religie is niet langer het richtsnoer om zich bij een partij of een maatschappelijke organisatie aan te sluiten. De ontzuiling is ook zichtbaar op politiek en sociaal-economisch terrein: op politiek vlak ontstaan er samenwerkingsverbanden en uiteindelijk fusies tussen partijen met gelijke ideologieën, er ontstaan niet-verzuilende omroeporganisaties en kranten verliezen hun verzuilde identiteit.⁵⁶ Pennings onderscheid drie factoren die hebben bijgedragen aan het

⁵⁵ Van Erpecum 1998, p. 103-105.

⁵⁶ Andeweg en Irwin beschrijven aan de hand van vijf criteria die zij op hun beurt ontleen aan Lijphart (1975) op welke wijze de ontzuiling vorm heeft gekregen: '1. The declining size of the pillars and the declining role of ideology or religion within the subcultures. 2. The increased number and size of non-pillarized organization. 3. The diminishing cohesiveness of the pillars and the severance of most formal ties between organizations within one pillar. 4. Waning social apartheid. 5. Elites no longer encouraging pillarization.' Andeweg & Irwin 2009, p. 41-44; Zie ook: Kossmann 2002, p. 329 e.v. 337 e.v.; Lijphart, 1990, p. 203-207; Moerings 1989, p. 374.

proces van ontzuiling.⁵⁷ In de *eerste* plaats heeft de opkomst van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog de rol van traditionele instellingen doen afnemen. Door het sociale zekerheidssysteem en de gegroeide welvaart werden burgers economisch (meer) onafhankelijk. Deze ontwikkelingen deden de noodzaak om een beroep te doen op anderen sterk afnemen. Vooral voor de jeugd werden de jaren zestig daardoor de *swinging sixties*: de jeugd kende de oorlog en de werkloosheid van voor die tijd niet of nauwelijks uit eigen ervaring en had de schaarste van goederen nauwelijks bewust beleefd. De nieuwe welvaart – niet alleen door meer inkomen, maar ook door meer vrije tijd en een hogere opleiding – vervulde een voorwaarde voor het ontstaan van een nieuwe jeugdcultuur met ruime behoeftebevrediging, nieuwe vrijheden en mogelijkheden tot experimenteren.⁵⁸ Ten *tweede* droegen processen van verstedelijking, opwaartse sociale mobiliteit en toenemende geografische mobiliteit bij aan het vermengen van bevolkingsgroepen welke voorheen beperkt waren door hun eigen institutionele achtergrond. Ten *derde* zorgde het proces van secularisatie voor een afname in sociale samenhang: getrouwheid aan de christelijke kerken verminderde zowel in aantal als in kracht van de band tussen individuen en de kerk (alsmede de kerk en de staat) wat eveneens bijdroeg tot ontzuiling. Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau nam lidmaatschap van een christelijke kerk tussen 1970 en 2005 af van 75 procent tot slechts 45 procent.⁵⁹ Het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) heeft berekend dat in Nederland het deel van bevolking van 18 jaar en ouder dat ‘ontkerkelijk’ is, dramatisch is toegenomen van slechts twee procent in 1900 tot meer dan 40 procent in 2004.⁶⁰ Dit toont aan hoe een groot gedeelte van de Nederlandse bevolking van godsdienstige overtuigingen naar een seculaire positie verschoof, waarin eigen waarden en normen moesten worden gecreëerd. Ook de media hebben een belangrijke rol gespeeld bij de ontzuiling en de daarmee samenhangende veranderingen die zich in de jaren zestig in Nederland voltrokken. Via tijdschriften en later ook de televisie werd het publiek in toenemende mate geconfronteerd met mensen en hun ideeën uit

57 Pennings 1991, p. 29.

58 Daalder 1974, p. 40-41; Daalder 1990, p. 203-258.

59 Van den Broek, De Haan en De Hart 2007, p. 199. In *Governance and the Politics of the Netherlands* stellen Andweg en Irvin betreffende de secularisatie dat ‘Surveys prior to 1960 showed that approximately 90 per cent of all Catholics attended Mass regularly. In the 1960s this declined to about three-quarters and to less than one half in the 1970s. As a new century began, the figure has fallen to less than one-quarter. The percentage of Dutch Reformed who attend religious services regularly has varied traditionally between one-quarter and one-third. The percentage of believers attending services has not changed so dramatically, but since the size of the group has diminished the actual number of weekly attenders has dropped substantially. Even the most faithful, the Gereformeerden, have shown drops in levels of church attendance. Whereas once almost 90 per cent attended weekly, this number is now down to about two thirds of identifiers.’ Andweg & Irvin 2009, p. 42.

60 CBS 2007.

andere zuilen, waar dat voorheen niet vaak gebeurde. Op deze manier, door de 'kruisbestuiving' die hieruit voortvloeide, werd de sterke segregatie en het isolement waarin de verschillende delen van de bevolking leefden radicaal doorbroken.⁶¹ De gezagsdragers van de zuilen stonden, of zij wilden of niet, mét al hun persoonlijke eigenaardigheden, door de televisie eveneens bloot aan het publieke oog. Volgens 't Hart waren de politiek leiders van de zuilen niet of slechts moeizaam in staat om te gaan met deze nieuwe zichtbaarheid en ging dit ten koste van hun gezag.⁶²

De burger nam eveneens meer en meer afstand van de eenvormige en verzuilde politieke cultuur. Dit wordt ook wel aangeduid als de individualisering en de toenemende emancipatie van het individu (de vrouw in het bijzonder⁶³) wat zich heeft vertaald naar veranderende opvattingen over het huwelijk en het gezin alsook naar een toenemende behoefte aan persoonlijke ont-plooiing.⁶⁴ De traditionele beheerskringen beginnen hun greep te verliezen op het gedrag van de individuele mondig wordende burger. Deze individualisering en emancipatie van de burgers hebben zowel gevolgen voor de binding van burgers aan traditionele (politieke en religieuze) gezagsstructuren, als voor sociale relaties tussen burgers onderling. Op steeds meer domeinen wordt het mogelijk voor burgers om individuele keuzes te maken: spiritueel, moreel, politiek en cultureel. Volgens 't Hart heeft deze mogelijkheid tot het maken van individuele keuzes op diverse gebieden bijgedragen aan het ontstaan van een meer kritische, politiek bewuste en activistische houding van burgers tegenover maatschappelijke problemen waarmee zij werden geconfronteerd.⁶⁵ Deze kritische instelling van burgers welke in het bijzonder ten gehore wordt gebracht door de, hierna verder te bespreken, diverse sociale protestgroeperingen, manifesteerde zich op binnenlands vlak vooral in het aanvechten van wat werd gezien als een 'regentenmentaliteit', en in het algemeen van de traditionele gezagsafspraken.⁶⁶ De 'regenten', zoals de Nederlandse heersende klasse sinds de zeventiende eeuw werd genoemd, leken plotseling onbekwaam tot regeren. Het Nederlandse gezag werd hevig bekritiseerd en vaak beschouwd als hopeloos ouderwets, zonder voeling te houden met de ontwikkelingen in de samenleving.⁶⁷ Waar burgers ten tijde van de verzuiling nog relatief passief en onverschillig waren ten aanzien van politiek beleid, trouw

61 Van Erpecum 1998, p. 80-81.

62 Ellemers 1979, p. 434; 't Hart 1994, p. 22-23; Wigbold 1979, p. 215-21; Prenger 1993, p. 202-204; 213-217.

63 Een voorbeeld hiervan is het oprichten van de radicaalfeministische actiegroep 'de Dolle Minas' in december 1969.

64 Van der Veen 1986, p. 13-14; Van der Veen & Trommel 1999, p. 291-293; 't Hart 1994, p. 21-22; Schwitters 2000, p. 75-76.

65 't Hart 1994, p. 23.

66 Daalder 1974, p. 44-46; Kennedy 1999, p. 146-179.

67 'Het gezag-oude-stijl zakte als een pudding in elkaar', zei de toenmalige burgemeester. Kleijn 1984, p. 209. Journalist Henk Hofland schreef dat Nederlandse gezagsdragers in 1966 een groot deel van hun geloofwaardigheid en macht hadden verloren. Hofland 1972, p. 189.

waren aan en respect hadden voor de leiders van de eigen zuil, maakte de ontzuiling ook hier een einde aan.⁶⁸ De pacificatiedemocratie moest plaats maken voor een participatiedemocratie waarin het volk ook daadwerkelijk inspraak zou hebben in de besluitvorming en niet alles zou overlaten aan de regenten.⁶⁹ Kiezers waren minder lijdelijk, eisten inspraak en waren niet langer gebonden aan de politieke partij passend bij hun zuil. De democratische vernieuwers, de Democraten '66, sprongen hier op in en wierpen zich op als een spreekbuis voor de kritische, ontzuilde burgers.⁷⁰ De Tweede Kamerverkiezingen van 1967 geven de kentering op politiek vlak weer: de relatief grote aanhang van de Boerenpartij en de spectaculaire winst van nieuwkomer Democraten '66 (7 zetels), terwijl de gevestigde partijen PvdA en de KVP een verlies leden van respectievelijk 6 en 8 zetels, zijn een illustratie hiervan.⁷¹ Waar grote politieke verschuivingen als gevolg van de verkiezingen tegenwoordig al lang geen uitzonderlijk verschijnsel meer zijn, waren er tot 1967 nog niet eerder zetels 'verschoven' tussen de politieke partijen.⁷² Volgens Lijphart markeert de Tweede Kamerverkiezing van 1967 het einde van de traditionele pacificatiepolitiek tijdens welke de regenten, de elites, nog gerespecteerd en vertrouwd werden en zich een stijl van politiek bedrijven konden permitteren waar het volk slechts vanaf de zijlijn toekeek.⁷³ De maatschappelijke veranderingen en de roep om democratisering, samen met het ontstaan en succes van verschillende nieuwe politieke partijen, hebben hieraan voorgoed een einde gemaakt.⁷⁴

3.3.1.2 De opkomst van politiek activisme en sociale protestbewegingen

In deze periode waarin traditionele structuren beginnen af te brokkelen en waarin een grotere nadruk ligt op de zelfontplooiing van het individu ontstaan tevens diverse protestacties en protestbewegingen, van voornamelijk jongeren, die zich willen ontdoen van de verstikkende instituties van weleer en die zich kritisch opstellen ten opzichte van de maatschappij.⁷⁵ De nieuwe mogelijkheid

68 Andeweg & Irwin 2009, p. 41-44; Lijphart 1990.

69 Aerts e.a. 1999, p. 297-306.

70 't Hart 1994, p. 22-23.

71 Aerts e.a. 1999, p. 304; Zie Middendorp 1979, p. 26: 'De verkiezingen van 1967 gaven de eerste sterke ontzuilingstendens te zien.'

72 Andeweg & Irwin 2009, p. 41.

73 Lijphart 1990, p. 160; Kennedy 1999, p. 180-206.

74 Andeweg & Irwin 2009, p. 41-44, 49.

75 Een groot deel van de protestacties in de jaren zestig speelde zich af in Amsterdam. De acties hadden dikwijls een ludiek doch maatschappijkritisch karakter. Een bekend voorbeeld van dergelijke ludieke acties zijn de acties die werden gevoerd door de 'anti-rookmagier' Jasper Grootveld. Zijn acties speelden zich altijd af rond het standbeeld het Lieverdje, geschonken aan de gemeente Amsterdam door een sigarettenfabrikant, op het Spui. Grootveld was het er niet mee eens dat de politie optrad tegen de handel in marihuana, terwijl de handel in nicotine legaal was. Rondom het Lieverdje, door Grootveld uitgeroepen tot

van een meer onafhankelijke opstelling betekende over het algemeen ook een grotere vrijheid in het kiezen van een eigen opstelling, de doorbraak van een vrijer en onafhankelijker denken en daarmee ook van minder gedweeheid.⁷⁶ Roegholt heeft het in deze context over 'lastige kinderen', die lak hadden aan de 'waardescala's en prioriteiten van de bestuurders' en een 'antihiërarchische revolutie' ontketende die de geldigheid van deze algemeen aanvaarde uitgangspunten, waarden en hiërarchische verhoudingen ter discussie stelden.⁷⁷ Waar voorheen primair materiële noden tot onlusten leidden stond nu het politieke protest voorop. Nederland kende in de jaren zestig en zeventig verschillende actieve protestbewegingen. Belangrijke voorbeelden zijn de studentenbeweging,⁷⁸ de Provobeweging,⁷⁹ de krakersbeweging, de 'Ban de Bom'-beweging en Onkruid.⁸⁰

In de jaren zestig was in het bijzonder Amsterdam het strijdtoneel van verschillende protestacties. De politie in de stad werd door de diverse acties in een lastig parket gebracht. Onbekend met en onwennig ten aanzien van deze nieuwe vormen van protest was de politie bijzonder slecht in staat de ondermijnende aanvallen op hun gezag af te slaan.⁸¹ Volgens 't Hart was '(...) zeker de politie niet gewend om beurtelings getergd en geridiculiseerd te worden.'⁸² Politiek activisme was een nieuwe ontwikkeling, een nieuw probleem voor de overheid en justitiële autoriteiten. Door ludieke, doch

het symbool van de 'Verslaafde Consument van Morgen', werden zogenaamde *happenings* georganiseerd. Zie over de acties van de provo's onder andere: Hartsuiker 1988, p. 63-93; Van Doorn 1967, p. 7 e.v.

⁷⁶ Roegholt 1979, p. 301-303.

⁷⁷ Roegholt 1979, p. 307, 299-369.

⁷⁸ Het protest van de studenten was erop gericht om inspraak te krijgen in universitaire besluitvormingsprocessen. Om hun eisen druk bij te zetten, bezetten de studenten universitaire gebouwen. Zie onder meer: Kijne 1978 en Moerings 1983.

⁷⁹ De provobeweging is een sociale beweging waarvan de aanhangers over het algemeen jongeren waren die gericht waren op provocatie en deels geïnspireerd waren door het anarchisme. Voor meer informatie over de Provo beweging zie onder meer: Frenkel 1967; Mamadouh 1992; Moerings 1983, p. 90-91; Van Weerlee 1966.

⁸⁰ Moerings 1983, p. 105.

⁸¹ Kennedy 1999, p. 156-157. De auteur geeft tevens aan dat er naast de onbekendheid met de nieuwe vormen van 'ludiek' protest tegen de gevestigde orde nog een aantal andere redenen was waarom in het bijzonder de Amsterdamse politie slecht in staat bleek adequaat op te treden tegen dergelijke acties. In tegenstelling tot in de meeste andere plaatsen in Nederland wantrouwden de Amsterdammers haar politiekorps waardoor Amsterdammers niet alleen sowieso wantrouwend waren ten opzichte van de autoriteiten maar waardoor het tevens moeilijk was om nieuwe agenten aan te trekken. Deze nieuwe agenten werden dan ook voornamelijk gerekruteerd in de provincie waardoor het gros van de agenten er conservatieve politieke overtuigingen op na hielden. Tevens was het korps slecht georganiseerd. Het resultaat was een politiemacht waarvan de no-nonsense opvattingen over recht en orde botsten met de anarchistische en vrijheidslievende tradities van Amsterdam, een situatie die uitmondde tot wederzijdse minachting die tegen het midden van de jaren zestig escaleerde in geweld.

⁸² 't Hart 1994, p. 33.

spottende acties van de verschillende protestbewegingen, in het bijzonder de Provo's, werden bestuur, politie en justitie uit hun evenwicht gebracht, en wist men niet goed hoe op te treden tegen dergelijke verschijnselen.⁸³ In 1965 en 1966 kwam het in de hoofdstad dan ook een aantal maal tot confrontaties tussen politie en actievoerders.⁸⁴ Vrijwel steeds bestond het politieke antwoord uit een zeer hardhandig optreden en werden ook vredelievende demonstraties op hardhandige wijze 'uiteen geslagen', tot grote verontwaardiging van de burgers die hier via de media nauwgezet van op de hoogte werden gehouden. Waar de pers voor 1960 nauwelijks tot kritiek op politie en justitie bereid was, werd zij in de loop van de jaren zestig niet alleen steeds kritischer ten opzichte van het geweldgebruik door de politie maar tevens ten aanzien van de overheid in het algemeen.⁸⁵ De kritiek op het optreden van politie en justitie was aanzienlijk en groeide met de dag. De studentenprotesten van 1969 en in het bijzonder de hardhandige beëindiging van de bezetting van het Maagdenhuis in 1969 (het bestuurlijk centrum van de Universiteit van Amsterdam) kunnen in deze context ook niet onbenoemd blijven.⁸⁶ Het Maagdenhuis werd landelijk bekend toen het in mei 1969 vijf dagen lang (van 16 mei tot en met 21 mei) werd bezet door studenten die inspraak eisten in het universiteitsbestuur. De uiteindelijke ontruiming van het Maagdenhuis door de politie en de daarna volgende justitiële reactie hebben de gemoederen in Nederland hoog doen opblaaien en een grote invloed uitgeoefend op het denken over strafrechtelijk optreden.⁸⁷

83 't Hart 1994, p. 25-28.

84 In deze jaren ontstonden vier belangrijke conflictsituaties tussen burgers en autoriteiten: het in de loop van 1966 escalerende conflict tussen de Provobeweging en de overheid, de rellen naar aanleiding van het huwelijk van prinses Beatrix met de Duitser Claus Von Amsberg, de bouwvakkerrellen van 13 en 14 juni 1966 en tot slot de in juli 1966 op grove wijze neergeslagen vreedzame demonstratie in de hoofdstad. Voor meer informatie over deze verschillende gebeurtenissen zie onder meer: Nuis 1966; Bleich 1969; Kennedy 1999, p. 146-179; Roegholt 1979.

85 Prenger 1993, p. 202-204; 213-215; Bank 1986, p. 85-118; Van Erpecum 1998, p. 80-81.

86 De actie paste in een landelijke trend. Op 29 april werd de Katholieke Hogeschool in Tilburg enige tijd gesloten naar aanleiding van een studentenactie. Deze bezetters noemden hun hogeschool de 'Karl-Marxuniversiteit.' De protesten in Tilburg werden onmiddellijk gevolgd door Nijmegen, Leiden en Delft en vlak daarop door Amsterdam. In Amsterdam werden naast het Maagdenhuis tevens het administratieve centrum van de Universiteit van Amsterdam en het Provisorium van de Vrije Universiteit bezet. Het Maagdenhuis zou hierna nog diverse malen bezet worden. In 1978 twee keer uit protest tegen wijzigingen in de wet op de universitaire bestuursstructuur; in 1986 uit protest tegen wijzigingen in de studiefinanciering; in 1980 uit protest tegen het niet benoemen van twee vrouwelijke hoogleraarskandidaten; en voorts in 1990, 1993, en 1996. Zie over de rellen in Tilburg oa. Bornewasser & de Vries 1981; De Jong Edz 1981.

87 't Hart 1994, p. 31, 43-48, 52.

3.3.1.3 De stagnerende verzorgingsstaat

Eind jaren vijftig werd duidelijk dat het werk van de wederopbouw bijna was voltooid en leek het land de crisisjaren (1933-1940) te boven gekomen. De jaren zestig worden daarom ook wel aangeduid als de 'de gouden eeuw van de verzorgingsstaat' welke werd gekenmerkt door volledige werkgelegenheid, economische voorspoed, culturele bloei en internationaal idealisme.⁸⁸ De Bijstandswet (1965) en de WAO en AWBZ (1967) dateren uit deze periode. Tijdens deze periode van economische voorspoed ontstond een werkoverschot, waarin voornamelijk de laagopgeleide banen in de industriële sector niet bezet konden worden. Om dit werkoverschot te kunnen vullen vierven Nederlandse bedrijven actief ongeschoolde arbeiders, vooral in Turkije en Marokko. De term die gebruikt werd voor deze specifieke groep van immigranten was 'gastarbeiders'. Deze gastarbeiders hadden aanvankelijk beperkte rechten omdat werd aangenomen dat zij slechts tijdelijk in Nederland zouden verblijven en uiteindelijk terug zouden keren naar hun thuisland. Derhalve benadrukte de overheid in het 'beleid' betreffende de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders dat gestreefd moest worden naar een gematigd niveau van integratie, welke niet ten koste zou gaan van de etnische identiteit van deze groepen. Het onderhoud van de interetnische contacten tussen de gastarbeiders en hun familieleden werd belangrijk geacht met het oog op de beoogde terugkeer naar het thuisland.⁸⁹ Aangezien het duidelijk niet de bedoeling was dat gastarbeiders in Nederland zouden blijven is het niet vreemd dat een van de eerste beleidsdocumenten betreffende immigratie naar Nederland stelt dat 'Nederland geen immigratie land is'.⁹⁰ Zoals uit paragraaf 3.4.1.1 zal blijken, zou dit gebrek aan integratiebeleid een probleem vormen in de daaropvolgende jaren.

De ononderbroken groei in economische voorspoed van de jaren zestig eindigde plotseling in de jaren zeventig. Het jaar 1973 luidde het eind in van een periode van aanhoudende economische groei en het begin van een periode van stagnatie en recessie voor Nederland. De oliecrises van 1973 en 1979 brachten een extra slag toe aan de nationale economie die al een tijd aan het verslechteren was. De werkgelegenheid nam sterk af terwijl (het aanbod van) arbeid juist toenam, wat resulteerde in een snel groeiende werkloosheid. In de jaren 1984-1985 bereikte de werkloosheidcijfers in Nederland een nieuw record van in totaal 800,000 werklozen.⁹¹ Vanaf het einde van de jaren zeventig wordt dan ook gesproken over een stagnatie van de verzorgingsstaat.⁹² Omdat deze stagnatie in de jaren tachtig om leek te slaan in een 'crisis' zal

⁸⁸ Downes & Van Swaaningen 2007, p. 34-35.

⁸⁹ WRR 2001, p.168; *Kamerstukken II* 2003/04, 28 689, nr. 11, p. 16 (*Onderzoek Integratiebeleid* zoals uitgevoerd door het Verwey Jonker- Instituut).

⁹⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 28 689, nr. 11 p. 16.

⁹¹ SCP 1998, p. 371.

⁹² Zie over de stagnerende verzorgingsstaat o.a. Van Doorn en Schuyt 1978.

er in de beschrijving van het volgende tijdsvak nader worden in gegaan op de veranderingen binnen de verzorgingsstaat en de gevolgen die dit met zich heeft mee gebracht voor (de visie op) het strafrecht en criminaliteitsbestrijding.

3.3.2 Rechtspolitieke ontwikkelingen

Als gevolg van de in de vorige paragraaf beschreven aanvaringen tussen politie en protestgroeperingen begint het gezag van politie en justitie, evenals van de overheid, te wankelen en lijken burgers het vertrouwen in de autoriteiten kwijt te raken. Op den duur wordt zelfs gesproken van een justitiële *crisis*. Deze justitiële crisis zou voortduren tot in de jaren zeventig en mede als een reactie hierop komt een kritischer houding ten opzichte van rechters, justitie en politie tot stand.⁹³ Om met 't Hart te spreken, 'aan het einde van de jaren zestig bleken het strafrecht, de strafrechtspraak en de strafrechtsjurist zelf mede in de verdachtenbank terecht te zijn gekomen'.⁹⁴ Als een remedie tegen het gezagsverlies van politie en justitie wordt het voeren van strafrechtelijk beleid geïntroduceerd. Waar het voeren van beleid in eerste instantie werd gezien als een middel om rekening te houden met de maatschappelijke ontwikkelingen na de justitiële crisis van de jaren zestig werd een dergelijke beleidsmatige insteek begin jaren tachtig ook wenselijk gevonden met het oog op een noodzakelijke rationele en uniforme prioriteitenstelling die volgde uit het sterk toegenomen aantal zaken als gevolg van stijgende criminaliteit.⁹⁵ In het hierna volgende zal eerst worden weergegeven op welke wijze de justitiële crisis in de jaren zestig en zeventig is ontstaan. Daarna zal kort worden stilgestaan bij de stijgende criminaliteitscijfers in de periode 1950-1985, aangezien de stijging van de criminaliteit samen met de noodzaak om het gezag terug te winnen bij politie en justitie belangrijke factoren zijn geweest voor een nieuwe visie op en een nieuwe aanpak van strafrechtelijk optreden. Tot slot zal wat in de literatuur ook wel wordt aangeduid als 'de fundamentele breuk met het milde justitiële klimaat in ons land'⁹⁶ worden besproken, waarbij de regeringsnota *Samenleving en Criminaliteit* van 1985 een belangrijke rol heeft gespeeld.

⁹³ Buruma 2002, p. 194.

⁹⁴ 't Hart 1994, p. 48.

⁹⁵ Downes en Van Swaaningen 2007, p. 43 e.v.; Buruma 2002, p. 194-195.

⁹⁶ Rutherford 1996, p. 64 onder verwijzing naar John R Blad (1992) 'Selected Issues on Crime and Punishment in the Netherlands', (Erasmus University unpublished paper); In minder sterke bewoordingen wijzen ook Van Swaaningen 2004, p. 16; Downes en Van Swaaningen 2007, p. 47-48 op de veranderingen die met *Samenleving en Criminaliteit* zijn geïntroduceerd en daarna ook hebben aangehouden.

3.3.2.1 Een justitiële crisis in de jaren zestig en zeventig

Zoals uit de vorige paragraaf bleek, beginnen de problemen waar Justitie in de loop van de jaren zestig in verwickeld raakt, bij de ordehandhaving door de politie op straat. In haar optreden tegen de acties van de diverse protest-groeperingen weet de politie zich in feite geen goede houding te geven. Een deel van het probleem hing samen met de aard van de protestacties: deze waren er dikwijls op gericht om bewust een confrontatie aan te gaan met de politie. Deze confrontatie maakte als het ware deel uit van het protest, van de *happening*. Een happening was een spectaculaire openbare, spontaan lijkende maar vooraf bedachte, gebeurtenis, bedoeld om de openbare orde op een ludieke manier te verstoren, zodoende te choqueren en daarmee het als star ervaren gezag belachelijk te maken. In het bijzonder de acties van de Provo-beweging hebben de politie indertijd de nodige kopzorgen bezorgd.⁹⁷ De politie was niet bekend met dergelijke vormen van protest. Men was niet gewend om op een 'ludieke' manier herhaaldelijk geridiculiseerd te worden. Roegholt zegt hierover: 'De Amsterdamse politie was in de jaren na 1945 niet gewend volksverzamelingen of volksoplopen met humor of relativisme tegemoet te treden. (...) Het gezag moest nu eenmaal gehandhaafd worden, zo was dat in het restauratietijdvak.'⁹⁸

Op verschillende manieren wordt getracht het gezag te handhaven, zowel preventieve⁹⁹ als repressieve¹⁰⁰ methoden werden toegepast, maar beide faalden om redenen van praktische aard of omwille van de juridische onttoe-

⁹⁷ Hartsuiker 1988, p. 71.

⁹⁸ Roegholt 1979, p. 322-323 en 340-343.

⁹⁹ 't Hart en Hartsuiker onderscheiden twee preventieve methoden die toegepast zijn. De eerste methode kwam er op neer dat de demonstranten werden verwijderd en enige tijd werden vastgehouden. Vanwege de massaliteit van veel van de protestacties was deze methode lastig in de praktijk uit te voeren. 't Hart beschrijft hoe een groep demonstranten op een goed moment wordt verwijderd en – omwille van de omvang van de groep – tijdelijk in de politiemanege wordt ondergebracht alwaar zij een nieuw protest, een nieuwe happening beginnen. De tweede methode, naar een hoofdinspecteur van politie die haar voor het eerst had toegepast de methode Koppejan genoemd, bestond uit het tegenhouden en wegvoeren van demonstranten naar diverse plaatsen aan de rand van de gemeente. Op deze manier werd beoogd de demonstratie dusdanig te vertragen opdat zij überhaupt niet zou doorgaan. Bij deze laatste methode zijn de nodige juridische vraagtekens geplaatst, in het bijzonder ten aanzien van de vraag in hoeverre het hier een overtreding van het artikel betreffende de wederrechtelijke vrijheidsberoving betrof. 't Hart 1994, p. 34-36; Hartsuiker 1988, p. 72-73.

¹⁰⁰ Voorbeelden van de repressieve methoden waren: bevelen ter handhaving van de openbare orde (artt. 540 e.v. Sv.), berechting door de kantonrechter wegens overtreding van de Amsterdamse APV (toenmalig artikel 103, waarin strafbaar was gesteld het niet voldoen aan een last van de politie zich te verwijderen uit een volksverzameling op de openbare weg) of strafrechtelijke vervolging en berechting door de politierechter. 't Hart 1994, p. 36-39; Hartsuiker 1988, p. 73-76.

laatbaarheid.¹⁰¹ In het bijzonder het repressieve strafrechtelijke optreden door de politierechter stuitte op felle kritiek en werd uitgelegd als een excessief en onbegrijpelijk machtsvertoon aan de kant van de overheid. Het uitblijven van een succesvolle aanpak in combinatie met een grote media-aandacht voor geweldsexcessen aan de kant van politie en het strikte vervolgingsbeleid van het OM die iedere onruststoker vervolgde, vertaalde zich uiteindelijk naar een brede maatschappelijke verontwaardiging ten aanzien van het handelen van politie en justitie.¹⁰² Dit wantrouwen werd pijnlijk duidelijk door de twee enquêtes die in 1967 waren gehouden door en gepubliceerd in het tijdschrift *Revue*. Uit de enquêtes bleek dat bijna de helft van de Nederlandse bevolking van mening was dat er in Nederland sprake zou zijn van klassenjustitie. Het geschade vertrouwen van de burgers en de claims van klassenjustitie zorgde voor grote onrust, niet alleen in de samenleving maar tevens onder rechtsgeleerden.¹⁰³

De Maagdenhuisrellen en de justitiële crisis op de rand van de jaren zestig

De kritiek op en het wantrouwen tegenover politie en justitie bereikten hun hoogtepunt met de hiervoor reeds aangehaalde Maagdenhuisrellen en de daarop volgende snelle berechting van de meer dan 600 gearresteerde studenten.¹⁰⁴ In de ochtend van 17 mei 1969 werd het Maagdenhuis dat de avond daarvoor bezet was, met excessief machtsvertoon en met harde hand ontruimd na overleg hierover tussen universiteitsbestuur, Openbaar Ministerie en politie. Zo werden onder meer een waterkanon en traangas ingezet om de bezetting te beëindigen.¹⁰⁵ Van 12 tot en met 27 juni 1969 vond het zogenaamde Maagdenhuisproces plaats voor de politierechter. Ondanks de veroordeling en bestraffing van de bezetters (de hoogste straf was zes weken hechtenis, de meeste studenten kregen echter geldboetes van 5 tot 350 gulden, werd het proces geen succes voor de overheid, en justitie en politie in het bijzonder). Zowel aan de kant van de verdediging¹⁰⁶ als aan de kant van de rechterlijke macht deed zich voorafgaand aan het proces een aantal ongelukkige problemen voor en verliep het proces ter terechtzitting ook niet vlekkeloos. Zo ondervond het speciaal voor de bijstand van de grote hoeveelheid studenten opgerichte 'advocatencollectief' veel weerstand binnen de balie en kwam ook de rechterlijke onpartijdigheid in het geding door een interview in de Telegraaf van een

101 Van Veen 1969, p. 85-104. Van Veen gaat in dit artikel in op het dilemma waar de politie zich in dergelijke situaties voor gesteld ziet: de keuze tussen de justitiële of de politionele weg.

102 Zie onder andere: Hulsman 1967, p. 63-77.

103 Van der Meij 2009, p. 189-190. Zie over klassenjustitie ook Jongman 1978, Rovers, 1999; Cnoop Koopmans 1969, p. 423; Schuyt 1975, p. 221.

104 Abspoel 1979, p. 106 e.v.

105 Woltjer 1994, p. 512.

106 Zie over de problemen bij de verdediging Jessurun d'Oliviera-Prakken 1969, p. 628-629 en Giltay Veth 1969, p. 937-950.

van de zittingsrechters.¹⁰⁷ De strikte toepassing van het recht in deze zaak, maar ook ten aanzien van de ordeverstoringen door de al eerder aangehaalde protestgroeperingen, zonder daarbij enig oog te hebben voor en *feeling* te hebben met de veranderende sociale context waarin dit alles zich afspeelde, verscherpten de tegenstelling tussen de jongeren en het gezag nog sterker en zouden zelfs verdere radicalisering in de hand werken.¹⁰⁸

Het Openbaar Ministerie riep door haar wijze van vervolgen de verdenking over zich af te handelen naar een politieke agenda, wat ook weer doorwerkte op de rechtsprekende macht. De zittende magistratuur werd immers op deze manier door het Openbaar Ministerie met de vervolging van de ordeverstoorers 'gedwongen' om ook een politiek oordeel te vellen. In dit verband wordt ook wel gesproken van politiek strafrecht en politieke strafzaken.¹⁰⁹ De crisis die begon bij het optreden van de politie had zich op deze manier via het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie, uitgebreid naar de zittende magistratuur en is hiermee compleet.¹¹⁰ Dat er een oplossing moet worden gevonden voor deze crisis was een ieder duidelijk: de legitimiteit van het recht en de rechtsbeoefening stonden op het spel. Zoals 't Hart het treffend verwoord: '(...)legality no longer constituted a guarantee of legitimacy, power no longer constituted a guarantee of authority(...) Authority is conferred on the exercise of power only through acceptance by society.'¹¹¹

Op zoek naar oplossingen voor de justitiële crisis: strafrechtelijk beleid

In het Nederlands Juristenblad roept toenmalig procureur generaal bij de Hoge Raad, Langemeijer, de juristerij op niet blind te zijn voor de geuite kritiek en te zoeken naar een oplossing om het strafrecht en de strafrechtspleging meer op de maatschappij te richten.¹¹² Tegen de hiervoor omschreven achtergronden ontstond er een tendens tot een zekere relativering van de waarde van de rigide toepassing van de strafwet zonder daarbij eveneens relevante (sociale)

107 't Hart geeft een overzicht van de problemen waar tegenaan werd gelopen: het onmogelijk maken van wraking door de officieren van justitie, het voorstellen van ongebruikelijke middelen, het pogen obstructie te plegen met behulp van processuele mogelijkheden, het niet toelichten van de strafeis, etc. Zie: 't Hart 1994, p. 44-48; Hartsuiker 1988, p. 82-85.

108 Van Daele 2003, p. 294.

109 Van der Meij 2009, p. 188-189: '(...) De rechter komt in een netelige situatie terecht als blijkt dat de ruimte die hij heeft om zich onpartijdig en volledig onafhankelijk van het OM op te stellen, door de onstuimige maatschappelijke omstandigheden en door allerlei ingewikkelde 'sociaal-politieke' invloeden aanzienlijk kleiner is dan tot op dat moment wordt verondersteld.'

110 Aldus Heijder 1970, p. 21; Mulder 1970/1971, p. 201. In 1965 spreekt Enschedé nog van een 'latente' justitiële crisis en overeenkomstig zijn uitleg blijkt dat er zo rond 1970 met recht mag worden gesproken van een justitiële crisis: 'Van een justitiële crisis (...) zou ik willen spreken, als het vertrouwen van een volksgemeenschap in haar rechtspleging is aangetast, van een latente justitiële crisis: als er *kans* op zulks een aantasting bestaat.' Zie Enschedé 1965, p. 495.

111 't Hart 1986, p. 75.

112 Langemeijer 1970, p. 781-787; Langemeijer 1974, p. 591-604.

omstandigheden in ogenschouw te nemen. Deze relativering heeft vervolgens weer bijgedragen aan een meer pragmatisch denken waarbij het hanteren van het strafrecht meer in termen van te voeren beleid werd beschouwd. Zoals van der Meij signaleert was het aan de overheid om 'de wrijving tussen politie en Openbaar Ministerie enerzijds en de samenleving als geheel anderzijds, het hoofd te bieden'.¹¹³

Een van de belangrijkste manieren om het gezagsverlies van politie en justitie tegen te gaan en om in de toepassing van het recht meer rekening te kunnen houden met en aan te sluiten bij de maatschappelijke context, wordt in 1970 gevonden in een positieve invulling van het opportuniteitsbeginsel.¹¹⁴ Dit betekende concreet dat vanaf dat moment louter strijdigheid met de wet niet meer voldoende was om tot vervolging over te gaan (zoals een negatieve uitleg van het opportuniteitsbeginsel impliceert, het OM had onder deze uitleg de plicht om te vervolgen indien de wet werd overtreden ook als dit maatschappelijk onwenselijk was of maatschappelijk onwenselijke gevolgen met zich mee zou brengen), tevens moet vaststaan dat vervolging – en later bijgevolg ook de opsporing – in het algemeen belang, dus functioneel, was.¹¹⁵ Anders gezegd, in plaats van 'vervolgen, tenzij...' wordt het uitgangspunt van het beleid van het OM 'niet vervolgen, tenzij...'. Deze nieuwe interpretatie van het opportuniteitsbeginsel maakte het voor het OM mogelijk om ten volle rekening te houden met het maatschappelijke effect van de vervolging, wat een antwoord bood op de justitiële crisis.¹¹⁶ In het kader van de positieve uitleg van het opportuniteitsbeginsel, bestond er geen ruimte meer voor een blinde toepassing van de strafwetgeving. De toepassing van het strafrecht was slechts een van de middelen waarmee de overheid, in aanvulling op andere (niet juridische) middelen kon ingrijpen in gevallen van sociale fictie.¹¹⁷ In zijn oratie van 1976 wijst 't Hart er dan ook op dat de taak van het Openbaar Ministerie niet langer moet worden gezien als die van wetshandhaver maar in plaats daarvan als *rechtshandhaver*. Deze nieuwe rol van het OM en deze nieuwe visie op de strafrechtspleging is niet zonder problemen. Immers, indien een officier van justitie alleen wordt verwacht te vervolgen als dat niet alleen wettelijk mogelijk is, maar alleen als het ook legitiem en bureaucratisch gewenst is, dan dreigt het gevaar van willekeur. De zelfstandige positie van het Openbaar Ministerie en het al dan niet openbare karakter van de interne richtlijnen die het Openbaar Ministerie hanteerde bij haar vervolgingsbeslissing

113 Van der Meij 2009, p. 194.

114 *Handelingen II* 1971/72, 11 500 IV, p. 8 (Rijksbegroting voor het dienstjaar 1972, hoofdstuk IV Justitie).

115 Trendsetter voor deze wijziging was Moons 1969, p. 485-495 en 521-529. Zie ook: 't Hart 1986, p. 7; Buruma 1999, p. 2.

116 't Hart 2000, p. 12; 't Hart 2001, p. 11.

117 't Hart 1976, p. 9-11; 't Hart 1983, p. 184-207 en 233-249; 't Hart 1994, p. 90-92 en 141-149. Voor kritiek op de visie van 't Hart op het OM zie; Duisterwinkel 1977, p. 122-126.

werden dan ook herhaaldelijk binnen de eigen organisatie ter discussie gesteld.¹¹⁸ Uiteindelijk worden de vervolgingsrichtlijnen vanaf 1979 openbaar gemaakt.

Ook de in 1971 opgerichte Coornhert Liga hield de ontwikkelingen binnen het OM nauwgezet in de gaten.¹¹⁹ De Liga, die in de jaren zeventig een spreekbuis werd voor het bestaande ongenoegen over de strafrechtspleging, streefde volgens hun 'Alternatieve Justitiebegroting' naar 'werkelijke fundamentele herbezinning op de taken en de werkwijze van het strafrechtelijk systeem en een omvorming van dat systeem vanuit deze fundamentele herbezinning'.¹²⁰ Dit zou onder meer moeten resulteren in een decriminalisering van het recht: Alleen de allerergste strafbare feiten zouden nog onder het strafrecht mogen vallen. De andere vergrijpen zouden via conflictoplossing tussen dader en slachtoffer moeten worden opgelost.¹²¹ Hiermee worden de eerste, zij het zeer bescheiden, stappen van het slachtoffer binnen de strafrechtspleging gezet. De Alternatieve Justitiebegrotingen¹²² die door de Liga werden uitgebracht hebben een aanzienlijke rol gespeeld in het proces van strafrechtshervorming dat in de jaren zeventig plaatsvond: uit de verschillende Justitiebegrotingen blijkt dat de overheid er van doordrongen begint te raken dat het strafrecht niet een geschikt middel is om allerhande maatschappelijke problemen mee op te lossen of om ontwikkelingen in de samenleving mee te sturen. De toenmalige minister van Justitie Van Agt verwoordt dit inzicht expliciet in de Justitiebegroting van 1976: 'Het hanteren van het strafrecht als uiterste middel moge uit de opzet van het Wetboek van Strafrecht voortvloeien, er is bij de organen die administratieve wetten opstellen een neiging om van de strafbaarstelling als middel tot beheersing van maatschappelijk gedrag een toenemend gebruik te maken.'¹²³

118 Zie bijvoorbeeld Jaarverslag OM 1976 (*Kamerstukken II 1977/78*, 14 800 hoofdstuk VI (Justitie), nr. 3, bijlage VI) en Jaarverslag OM 1977 (*Kamerstukken II 1978/79*, 15 300 hoofdstuk VI (Justitie), nr. 3, bijlage VII).

119 De Liga wordt gevormd door onder meer rechtenstudenten, jonge wetenschappelijke medewerkers, strafrechtsadvocaten, bij de psychopatenzorg betrokken psychiaters, aankomende leden van de rechterlijke macht, reclasseringsmedewerkers, welzijnswerkers en ex-gedetineerden. De vervolgingsrichtlijnen werden in 1979 uiteindelijk openbaar gemaakt. Hierdoor werden burgers in de gelegenheid gesteld om kennis te nemen van het beleid van het OM en werd het voor het parlement mogelijk om het beleid aan controle te onderwerpen. Van Daele 2003, p. 297; Voor een gedetailleerde weergave van de geschiedenis van de Coornhert Liga zie: Smits 2008.

120 Coornhert Liga 1971, p. 5.

121 Coornhert Liga 1973 Coornhert Liga 1975. Zie ook Van der Meij 2009, p. 194-201 waarin hij de kritiek van de Coornhert Liga op de verschillende Justitiebegrotingen en het gevoerde justitieel beleid van de overheid in de jaren zeventig uitgebreid weergeeft.

122 Tijdens de jaren zeventig zijn er vier Alternatieve Justitiebegrotingen verschenen van de hand van de Coornhert Liga, in 1972, 1973, 1974 en 1976. Daarna zouden er in 1980 en 1984 nog begrotingen verschijnen.

123 Justitiebegroting 1976 (*Kamerstukken II 1975/76*, 13 600 hoofdstuk VI, nr. 2) p. 3.

3.3.2.2 Stijgende criminaliteitscijfers en nieuwe problemen aan de justitiële horizon

Sinds het midden van de jaren vijftig, de tijd waarin het welvaartspeil van de bevolking een stijging ging vertonen, heeft zich een vrijwel ononderbroken groei van het aantal geregistreerde misdrijven voorgedaan. Deze toename van de criminaliteit in de naoorlogse periode is niet alleen kenmerkend voor Nederland, maar komt in vrijwel alle Westerse landen voor. Op basis van politiecijfers is een ontwikkeling zichtbaar waarbij de criminaliteitscijfers in de periode 1950-1970 verdubbeld zijn van 1.000 delicten per 100.000 inwoners in 1950 naar ongeveer 2.000 in 1970. In 1970 verdubbelde dit aantal opnieuw om daarna sterk te blijven stijgen. Zo werden er in 1980 4.500 delicten per 100.000 inwoners gepleegd terwijl dit aantal vijf jaar later, in 1985 al op 7.000 lag.¹²⁴ Daarna bleven de algemene criminaliteitscijfers, afgezien van de geweldsdelicten (straatroof en gewapende overval), met hier en daar een uitschieter naar boven dan wel beneden grotendeels schommelen rond dit niveau.¹²⁵ De omvang van de zware criminaliteit¹²⁶ laat, zij het op een lager niveau, eenzelfde trendbeeld zien als de kleine criminaliteit. Ook hier is een snelle stijging zichtbaar: sinds 1960 heeft er ook bij deze categorie een vertienvoudiging plaatsgevonden.¹²⁷ Op basis van de politiecijfers is een sterke stijging te zien van de criminaliteit, zowel van de kleine als de zwaardere, gewelddadige criminaliteit. Hoewel er aan een dergelijke stijging niet te snel de conclusie verbonden moet worden dat er daadwerkelijk sprake is van een steeds meer normoverschrijdend wordende samenleving, aangezien de stijging ook (deels) veroorzaakt kan zijn door de zogenaamde registratie-effecten,¹²⁸ werden hieraan wel vergaande conclusies verbonden. In de stijgende criminaliteitscijfers werd door (justitiële) beleidsmakers en politici een bevestiging gezien van een al langer sluimerend gevoel dat de naoorlogse nadruk op rehabilitatie en resocialisatie van misdadigers geen vruchten afwierp.¹²⁹

Aan het begin van de jaren tachtig kwam Justitie, mede onder invloed van de stagnerende verzorgingsstaat en de stijgende criminaliteitscijfers, wederom

124 CBS (politiestatistiek 1950-2006).

125 CBS (politiestatistiek 1950-2006); Weeda wijst er op dat er niet alleen sprake is van een stijging van geweldsdelicten in de publieke ruimte, maar dat er ook sprake is van een duidelijke toename van geweld binnen het 'primaire levensverband': hieronder kan bijvoorbeeld worden verstaan mishandeling binnen het gezin, maar tevens seksuele delicten binnen het huwelijk. Weeda 1983, p. 84. Zie over de toename van het geweld ook Schuyt 1982, p. 9-10.

126 De categorie 'zware delicten' omvat de volgende delicten: moord, doodslag, verkrachting en gewapende overvallen.

127 CBS (politiestatistiek 1950-2006).

128 Om een betrouwbaar beeld te vormen van de daadwerkelijke stijging van de criminaliteit is het noodzakelijk om naast de politiegegevens tevens te kijken naar de slachtofferenquêtes. Zie hierover Wittebrood & Oppelaar 2005; Wittebrood en Nieuwbeerta 2006.

129 Kelk 1995, p. 4-5; Downes en Van Swaaningen 2007, p. 43.

in een lastig parket: langzaamaan werd duidelijk dat er een discrepantie was ontstaan tussen de vraag naar strafrechtelijke rechtshandhaving enerzijds en de capaciteit van de bij de rechtshandhaving betrokken actoren anderzijds. Onder invloed van deze discrepantie werd de strafrechtelijke rechtshandhaving een belangrijk punt op de politieke agenda, waarbij in het bijzonder aandacht werd besteed aan de mogelijkheden om de strafrechtspleging te rationaliseren en de werklast bij de betrokken actoren terug te dringen.¹³⁰ Het strafrecht en de strafrechtspleging moeten efficiënter worden, en daarvoor moeten de diverse actoren beter op elkaar aansluiten, doorstroomtijden moeten worden teruggebracht, het systeem moet meer ‘gesmeerd’ functioneren en het beleid moet daarop toegespitst worden. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de consistentie van het beleid. Door de capaciteitsproblemen is de reactie van Justitie op crimineel en regelovertredend gedrag onvoorspelbaar geworden en is er geen eenduidigheid in het beleid, hetgeen de rechtszekerheid niet ten goede komt. De oplossing voor het wegwerken van de capaciteitstekorten wordt gevonden in een prioriteitenstelling binnen het gehele justitiële overheidsbeleid en van alle daarbij betrokken actoren.¹³¹

‘Prioriteitenstelling is thans een onontkoombare noodzaak geworden, ook met betrekking tot strafbare feiten die op zich een strafrechtelijke reactie rechtvaardigen. De criminaliteitscijfers geven onmiskenbaar een toeneming te zien op vrijwel alle terreinen. Nog immer groeit het aantal door middel van het strafrecht te handhaven wettelijke voorschriften. Het opsporingsapparaat en de organen van de strafrechtspleging hebben de grenzen van hun verwerkingscapaciteit bereikt of al overschreden. Aan verdere uitbreiding van het politie- en justitieapparaat zijn beperkingen gesteld.’¹³²

Het stellen van prioriteiten brengt met zich mee dat bepaalde vormen van criminaliteit meer aandacht krijgen dan andere.¹³³ Het uitgangspunt is dat het beleid van de politie wordt afgestemd op dat van het Openbaar Ministerie, daar de verwerkingscapaciteit van de laatste de ‘flessenhals’ vormt bij de afdoening.¹³⁴ Er komt veel kritiek, ook vanuit het OM en Justitie zelf, op het

130 Van Daele 2003, p. 297.

131 Jaarverslag OM 1981 (*Kamerstukken II* 1982/83, 17 600 hoofdstuk VI, nr. 3, bijlage VIII), p. 47; Justitiebegroting 1985, p. 48-49; Van Veen 1984, p. 949.

132 Justitiebegroting 1983 (*Kamerstukken II* 1984/85, 18 600 hoofdstuk VI, nr. 3, bijlage VII), p. 40.

133 Jaarverslag OM 1981 (*Kamerstukken II* 1982/83, 17 600 hoofdstuk VI, nr. 3, bijlage VIII), p. 40.

134 Jaarverslag OM 1981 (*Kamerstukken II* 1982/83, 17 600 hoofdstuk VI, nr. 3, bijlage VIII), p. 54: ‘Prioriteiten stellen impliceert in dit geval het op elkaar afstemmen van vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie enerzijds en opsporings- en verbaliseringsbeleid van de politie anderzijds en wel zodanig dat de politie haar activiteiten vooral richt op die zaken waarvan ze op grond van afspraken mag aannemen dat ze passen in het totale strafrechtelijk beleid’. Na het verschijnen van het rapport is overigens de term kleine criminaliteit stevig bekritiseerd aangezien hier een minder ernstige notie van zou uitgaan dan daadwerkelijk door slachtoffers van deze ‘kleine’ criminaliteit zou worden ervaren. De term is gewijzigd in het nog steeds gehanteerde begrip veel voorkomende criminaliteit.

aanbrengen van prioriteiten binnen het beleid van Justitie. De belangrijkste kritiek is gelegen in het feit dat de justitiële beleidsvoering niet teruggebracht zou mogen worden tot de pragmatische afweging betreffende capaciteit, waarin de magistratelijke functie van de betrokken actoren dreigt te worden vervangen door die van een procesmanager.¹³⁵

3.3.2.3 *Samenleving en Criminaliteit (1985)*

In 1984 verscheen het (interim-)rapport van de Commissie kleine criminaliteit¹³⁶ (ook wel: de Commissie-Roethof). Dit rapport kan worden gezien als een eerste stap van de overheid in het zoeken naar een oplossing voor de nieuwe crisissituatie, waar zij in de eerste helft van de jaren tachtig terecht was gekomen door de enorme stijging van de criminaliteit en de onmogelijkheid van het justitiële apparaat om de stroom van opgespoorde en vervolgte strafbare feiten te verwerken.¹³⁷ De geloofwaardigheid van het strafrechtelijk stelsel stond wederom onder druk en de onrust en hinder in de samenleving over de stijgende criminaliteit groeide gestaag. Bij de overheid ontstond het besef dat de talrijke problemen die ze trachtte te bestrijden door middel van justitiële beleidsvoering breder aangepakt moeten worden. De Commissie Roethof werd ingesteld om een advies uit te brengen over het te voeren beleid ter voorkoming en bestrijding van de kleine criminaliteit.¹³⁸ Onder kleine criminaliteit verstond de commissie 'strafbaar gesteld gedrag dat vanwege de totale schade en hinder die het veroorzaakt weliswaar bestrijdingswaardig wordt bevonden, maar dat, gezien de ernst van elk delict afzonderlijk niet per se vraagt om een repressieve aanpak'.¹³⁹ Het kernbegrip in de analyses van de commissie Roethof was de mate van sociale controle. Zo oordeelde de Commissie dat de gelegenheid tot het plegen van crimineel gedrag was toegenomen, terwijl tegelijkertijd de controle op de gedragingen van met name jongeren was afgenomen.¹⁴⁰ Aldus de Commissie:

135 Van de Bunt, 1985.

136 Onder kleine criminaliteit wordt in het rapport verstaan: (voetbal)vandalisme, fietsendiefstal, kleinere inbraken in woningen, lichtere vormen van geweld en fraude bij het openbaar vervoer en verkeersovertredingen.

137 Steenhuis 1984; Van der Meij 2009, p. 275.

138 Onder kleine criminaliteit verstaat de commissie 'strafbaar gesteld gedrag dat vanwege de totale schade en hinder die het veroorzaakt weliswaar bestrijdingswaardig wordt geacht, maar dat, gezien de ernst van elk delict afzonderlijk niet perse vraagt om een repressieve aanpak' en 'massaal voorkomende strafbaar gestelde gedragingen (...) die vooral door hun massaliteit hinderlijk zijn of de gevoelens van onveiligheid bij de burgerij bevorderen'. Commissie Roethof 1986, p. 9 en 4.

139 Commissie Roethof 1986, p. 9.

140 In het interim-rapport wijst de commissie Roethof verschillende causale factoren aan voor de stijgende criminaliteitscijfers. Ze maakt daarbij onderscheid tussen duwende, aantrekkende en remmende factoren. Onder duwende factoren verstaat de commissie factoren die mensen aanzetten tot het plegen van delicten, aantrekkende factoren zien op de toegenomen gelegenheid en remmende factoren doen de kans op crimineel gedrag juist afnemen. Ten

‘De bevindingen van de commissie hebben tot de conclusie geleid dat veel gelegenhedscriminaliteit ontstaat door de wijze waarop we tezamen onze maatschappij hebben ingericht. (...) Grootschaligheid, anonimisering en toezicht of dienstverlening door apparatuur in plaats van personen blijken bij te velen de neiging op te roepen om ook eens een keer zijn slag(je) te slaan.’¹⁴¹

In het rapport werd gesignaleerd dat er onvoldoende tegenkrachten waren om de kleine criminaliteit te kunnen tegengaan. Een afname van de kleine criminaliteit moest volgens de Commissie dan ook bereikt worden door middel van een geïntegreerde aanpak: bestuurlijke en strafrechtelijke middelen moesten gezamenlijk ingezet worden. Met het oog op de gewenste preventieve werking die van een dergelijke geïntegreerde aanpak uit zou moeten gaan, legde de Commissie de nadruk op de bestuurlijke kant daarvan. Van het strafrecht werd voor wat betreft het voorkomen van kleine criminaliteit minder verwacht. Voor zover het strafrecht ingezet zou moeten worden, was het met name van belang dat er sprake was van sneller, frequenter en adequater optreden. Beleidssepots bij kleine delicten moesten worden vervangen door transacties, onbetaalde boetes moesten geïncasseerd worden, etc. Louter toezicht en normoverdracht werden niet (langer) voldoende bevonden, het confronteren van daders met de door hen aangerichte schade en het opdraaien hiervan maakte ook een onderdeel uit van door de Commissie gestimuleerde normvorming onder burgers. Kortom, door de puntjes op de i te zetten beoogde de Commissie Roethof een einde te maken aan de vrijblijvendheid van de voorbije jaren.

Breed en integraal criminaliteitsbeleid

In verlengde van dit rapport kwam in 1985 het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* tot stand waarin het kabinet een beleidsvisie op criminaliteit presenteerde.¹⁴² Samenleving en Criminaliteit wordt wel gezien als het eindproduct van een eerste poging om integraal nationaal (strafrechtelijk) criminaliteitsbeleid te formuleren en zou daarmee een beslissend omslagpunt binnen (het denken over) de (strafrechtelijke) criminaliteit en misdaadbestrijding markeren. Anders dan het rapport van de Commissie Roethof werd in dit beleidsplan eveneens het vizier gericht op de zware criminaliteit. De oorsprong van Samenleving en Criminaliteit is gelegen in een door Kamerlid Nijpels (VVD) ingediende motie tijdens de algemene politieke en financiële beschouwingen over de rijksbegroting voor 1985 in de Tweede Kamer waarin hij de het kabinet verzoekt om ‘een beleidsplan voor te leggen gericht op versterking van norm-

aanzien van deze laatste groep factoren wordt aangesloten bij de sociale-controle theorieën uit de criminologie.

141 Commissie Roethof 1986, p. 59-60.

142 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 995, nr. 1-2.

besef en sociale controle, intensivering van misdaadpreventie en verdere verbetering van opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging van straffen.¹⁴³

De rode draad van Samenleving en Criminaliteit was het verbeteren van het functioneren van de strafrechtelijke rechtshandhaving met als onderliggend doel het herstellen van de geloofwaardigheid daarvan. De regering stelde in het beleidsplan dat de ontstane situatie onaanvaardbaar en onhoudbaar was geworden, zowel vanuit principieel oogpunt als vanuit het oogpunt van effectiviteit.

‘De minister van Justitie is gedwongen vast te stellen dat het strafrechtelijk apparaat met de huidige middelen niet langer in staat is een niveau van rechtshandhaving te bewerkstelligen dat in een rechtsstaat tenminste is vereist. (...) In de huidige situatie kunnen niet alleen de doelstellingen van afschrikking en normbevestiging niet meer in voldoende mate worden bereikt, maar moet zelfs worden gevreesd dat de altijd aanwezige neiging van burgers het recht in eigen handen te nemen niet steeds meer afdoende kan worden tegengegaan.’¹⁴⁴

Naast een vergroting van de verwerkingscapaciteit van het strafrechtelijk apparaat werd er door de regering een duidelijke nieuwe beleidslijn uiteengezet, aansluitend bij de bevindingen van de Commissie Roethof. Deze nieuwe ‘bestuurlijk-juridische’-beleidslijn richtte zich, aldus de regering, tot alle burgers en niet alleen die burgers die te maken krijgen met justitie. Dit werd verantwoord door te wijzen op het feit dat de samenleving op alle niveaus van maatschappelijke organisatie sterker dient te worden betrokken bij de preventie van criminaliteit en tevens op de mogelijkheid dat niet criminele burgers door herhaaldelijke confrontatie met de normschendingen van anderen hun eigen normbesef ook zouden kunnen verliezen.¹⁴⁵ Een dergelijk bestuurlijk preventiebeleid werd naast het strafrechtelijk rechtshandhaven een wezenlijke verbreding van de criminele politiek van de overheid.¹⁴⁶

Differentiatie en Consistentie

De twee centrale begrippen in Samenleving en Criminaliteit die de nieuwe koers van het bestuurlijk-justitieel beleid weergaven zijn differentiatie en consistentie.¹⁴⁷ Het eerste begrip, differentiatie, hield in dat het beleid gedifferentieerd moest worden in die zin dat kleine criminaliteit een andere aanpak vergt dan zware criminaliteit. De keuze om het criminaliteitsprobleem door daders onder te verdelen in een categorie zware en een categorie minder zware criminelen, was gebaseerd op het oordeel van het (mede uit het rapport van

143 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 600, nr. 36. Op 11 oktober 1984 werd de motie met een ruime meerderheid aangenomen.

144 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 995, nr. 1-2, p. 30-31.

145 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 995, nr. 1-2, p. 36.

146 Zie ook Storm Van 's Gravesande en De Vries 1986.

147 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 995, nr. 1-2, p. 38.

de Commissie Roethof voortvloeiende) kabinet dat de aard van de ‘kleine’ criminaliteit een andere aanpak vergt dan de zware criminaliteit. In het geval van de aanpak van kleine criminaliteit betekende de differentiatie onder meer tot dat een gedifferentieerde aanpak plaats zou vinden bestaande uit een combinatie van lokale bestuurlijke maatregelen, preventieve inspanningen van de politie en ondersteuning door middel van het strafrecht om op die manier het normbesef onder de bevolking te versterken. Het strafrecht, aldus het rapport, was geen goed middel tegen kleine criminaliteit en moest worden gezien als een *ultimum remedium*.¹⁴⁸ Indien een toepassing van het strafrecht desondanks toch noodzakelijk was, dan diende er volgens het beleidsplan eveneens een gedifferentieerd beleid te worden gevoerd ten aanzien van de strafrechtelijke reactie (dat wil zeggen dat er een keuze gemaakt kon worden tussen een sepot onder voorwaarden, een transactie of strafrechtelijke vervolging, etc.).¹⁴⁹ Bij de bestrijding van zware criminaliteit zijn de mogelijkheden om te differentiëren veel beperkter, aangezien in dergelijke gevallen een strafrechtelijke vervolging eigenlijk altijd noodzakelijk is.¹⁵⁰ Zoals Van der Meij ook signaleert, richtte de differentiatievraag zich op het gebied van de bestrijding van de zware criminaliteit dan ook niet zozeer op de vraag welke aanpak van de betreffende normschending het meest geëigend is, maar op de vraag hoe de strafrechtelijke aanpak vorm moest krijgen, waaruit deze aanpak diende te bestaan.¹⁵¹ Ten aanzien van de zware criminaliteit werd in het beleidsplan benadrukt dat er in het bijzonder aandacht moest worden besteed aan de opkomende georganiseerde drugsgerelateerde misdaad.¹⁵²

‘Nederland is in het verleden goeddeels gevrijwaard gebleven van deze vormen van crimineel gedrag en een uiterste krachtsinspanning is nodig om het thans opkomende gevaar van een grootschalige en in de samenleving gewortelde onderwereld in Nederland af te wenden. Veel meer nog dan ten aanzien van de hiervoor besproken vormen van zware criminaliteit dienen politie en justitie hier alle zeilen bij te zetten en anders dan bij de kleine criminaliteit en de klassiek zware criminaliteit dient de aanpak vooral op bovenlokale en landelijke leest te zijn geschoeid.’¹⁵³

Door een harde aanpak tegen de georganiseerde criminaliteit te hanteren beoogde de regering een uitbreiding daarvan binnen de landsgrenzen te beperken alsmede het geloof in het gezag in de strafrechtspleging te vergroten.¹⁵⁴ De in het beleidsplan voorgestelde maatregelen ter bestrijding van

148 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 995, nr. 1-2, p. 38.

149 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 995, nr. 1-2, p. 38.

150 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 995, nr. 1-2, p. 39.

151 Van der Meij, 2009, p. 279. ‘De betekenis van het begrip differentiatie beperkt zich hier derhalve tot de soort en de zwaarte van de strafrechtelijke interventie’.

152 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 995, nr. 1-2, p. 46-47.

153 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 995, nr. 1-2, p. 47.

154 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 995, nr. 1-2, p. 47.

de zware criminaliteit laten zien dat het antwoord hierbij werd gezocht in een harde politieke bestrijding ervan, ondanks het – op dat moment – ontbreken van een duidelijk beeld van de aard en omvang van deze relatief nieuw vorm van criminaliteit.¹⁵⁵

Het *tweede* centrale begrip van de nieuwe koers, de consistentie van het beleid, zag zowel op de interne en externe afstemming van bestuurlijk, politieke en justitiële activiteiten als op de consistentie in de uitvoering van het strafrechtelijk optreden.¹⁵⁶ Volgens het rapport moest het openbaar ministerie de taak op zich nemen om ‘de consistentie binnen het systeem van de strafrechtspleging te verzekeren’ wat inhield dat zodra een strafbaar feit was gerapporteerd bij de politie, er snel en met zekerheid een serieuze strafrechtelijke reactie moest volgen.¹⁵⁷ Om deze taak naar behoren te kunnen volbrengen, kreeg het openbaar ministerie geleidelijk aan meer bevoegdheden toegekend, bijvoorbeeld op het gebied van sancties en transacties. Ook werd er geïnvesteerd in het uitbreiden van de gevangenis capaciteit door nieuwe gevangenissen te bouwen.¹⁵⁸ De groei van de macht van het openbaar ministerie heeft er volgens Kelk sterk bijgedragen aan een meer bestuurlijke opvatting van de strafrechtspleging in de navolgende jaren.¹⁵⁹

Het aanpakken van de georganiseerde zware criminaliteit was zoals gezegd een van de speerpunten van Samenleving en Criminaliteit. Hoewel er in het beleidsplan geen omschrijving wordt gegeven van hetgeen onder georganiseerde criminaliteit verstaan zou moeten worden, wordt wel aangegeven dat men zich binnen deze vorm van misdaad vooral bezig zou houden met de handel in verdovende middelen, illegaal gokken, wapenhandel, prostitutie en koppelbazerij.¹⁶⁰ In Nederland vormt in deze periode in het bijzonder de (internationale) handel in verdovende middelen een belangrijk probleem, waar ook vanuit de internationale gemeenschap zeer kritisch naar wordt gekeken, onder meer vanwege het ‘gedoogbeleid’ dat Nederland sinds de jaren zestig hanteerde ten aanzien van softdrugs.¹⁶¹ Waar er in de jaren voorafgaand aan de publicatie van Samenleving en Criminaliteit al uitvoerig was gedebatteerd over het uiteindelijk in 1986 ingevoerde artikel 10a Opiumwet, waarin het voorbereiden of bevorderen van de handel in hard drugs strafbaar werd gesteld, kwam naar aanleiding van het beleidsplan eveneens de discussie tot stand in hoeverre het met het oog op een effectieve bestrijding van de georganiseerde misdaad niet raadzaam zou zijn om een algemeen voorbereidingsartikel in te voeren. De vraag om een uitbreiding van al bestaande bevoegdheden kwam in beginsel

155 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 995, nr. 1-2, p. 86-89.

156 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 995, nr. 1-2, p. 39.

157 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 995, nr. 1-2, p. 38, p. 85-95; Zie ook *Blad*, Van Swaaningen & Van Loon 1992, p. 54-57.

158 Boone & Moerings 2007, p. 70-71.

159 Kelk 1995, p. 8-9.

160 *Kamerstukken II* Handelingen, 1984/85, 18 995, nrs. 1-2, p. 46.

161 Van Erpecum 1998, p. 94; Rutgers 1992, p. 32 e.v.

met name vanuit de hoek van de politie. Hoewel er bij de behandeling van het wetsvoorstel betreffende de introductie van artikel 10a van de Opiumwet door de toenmalig minister van Justitie Korthals Altes plechtig was verklaard dat deze vergaande wettelijke regeling geen voorbeeld zou mogen zijn voor de rest van het strafrecht en beperkt zou moeten blijven tot de drugssfeer,¹⁶² heeft de aanhoudende vraag vanuit de politie evenals de 'druk' die op de politiek werd uitgeoefend door de toename van het aantal gewelddadige overvallen er toe geleid dat deze belofte niet gehouden is.¹⁶³ Al in 1994 zou de strafbare voorbereiding in het Algemeen Deel van het Wetboek van Strafrecht worden opgenomen als belangrijk middel in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit.¹⁶⁴

3.3.2.4 Naar een gestandaardiseerde bedrijfsvoering binnen Justitie

Een bijzonder en invloedrijk aspect aan Samenleving en Criminaliteit is geweest, naast de introductie van de brede aanpak van bestuurlijke preventie van criminaliteit, de wijze waarop de strafrechtspleging wordt benaderd en wordt beschreven.¹⁶⁵ In een tweetal artikelen in het *Delikt en Delinkwent* beschrijft Dato Steenhuis, die indertijd een invloedrijk officier van justitie was, de (verschillende schakels binnen de) strafrechtspleging en justitie in bedrijfsmatige termen.¹⁶⁶ In de optiek van Steenhuis was de strafrechtspleging een productieproces bestaande uit verschillende ketens, dat doelmatig en doeltreffend dient te zijn. In het strafrechtelijk bedrijf zorgde de politie voor de inkoop, het Openbaar Ministerie voor de productie, de rechter voor de assemblage en de executie door het Openbaar Ministerie zag op de uiteindelijke verkoop.¹⁶⁷ De belangrijkste doelstelling van het strafrechtelijk bedrijf was de handhaving van de rechtsorde, de misdaadbestrijding. Om deze doelstelling te verwezenlijken, diende het strafrechtelijk bedrijf gebruik te maken van verschillende productiefactoren, te weten normbevestiging, strafbedreiging

162 'Wij hebben een en andermaal betoogd dat het niet in onze bedoeling ligt om ook bij andere (ernstige) misdrijven voorbereidingshandelingen strafbaar te stellen, omdat wij met de adviescommissie [de NOvA, MW] van mening zijn dat, mede in verband tot de leerstukken van poging en deelneming, het door het strafrecht beheerste voorterrein dan te sterk wordt uitgebreid. Wij beschouwen het echter volkomen verantwoord dit wel te doen voor de voor het leven en de gezondheid van talloze jonge mensen zo funeste handel in heroïne en andere drugs met onaanvaardbaar risico.', *Kamerstukken II* 1984/85, 17 795, nr. 8, p. 4 (Korthals Altes). Zie ook: *Kamerstukken I* 1984/85, 17 795, nr. 187b, p. 2.

163 Voor een uitgebreid overzicht van de parlementaire geschiedenis van de strafbaarstelling van (collectieve en individuele) voorbereidingshandelingen zie Rutgers 1992 en Smith 2003.

164 *Stb.* 27 January 1994, 60.

165 Zie hierover o.a. Tulkens 1986; Singer-Dekker 1985; Sociaal Cultureel Rapport 1986.

166 Steenhuis 1984.

167 Steenhuis 1984, p. 397.

en bestraffing.¹⁶⁸ Door middel van een grootschalige herziening moesten de verschillende schakels binnen het productieproces beter op elkaar gaan aansluiten.¹⁶⁹ Een vergroting van de efficiëntie, een verkorting van doorlooptijden en standaardisering van procedures waren daarmee belangrijke speerpunten van de herziening.¹⁷⁰ Een betere aansluiting zou volgens Steenhuis uiteindelijk moeten resulteren in een verbetering van de doorstroming van de zaken door het systeem van de strafrechtspleging:

‘Om de geloofwaardigheid van het strafrechtelijk optreden te herstellen is een eerste vereiste dat de talloze verstoppingen in het systeem van de strafrechtspleging worden opgeheven, dat wil zeggen dat zaken binnen redelijke termijn en consequent worden afgedaan. (...) Ten einde inzicht te krijgen in de problemen die zich bij deze processen voordoen, is het zinvol het geheel van de relevante activiteiten van politie en justitie bij wijze van denkmodel voor te stellen als een bedrijf met een in serie geschakeld productieproces.’¹⁷¹

Vanuit de (straf)rechtswetenschap is er kritisch gereageerd op de door Steenhuis aangedragen metafoor van ‘productie-unit’ Justitie als een commercieel bedrijf.¹⁷² Door deze vergelijking zou een nogal eenzijdige oriëntatie op de instrumentele kant van het strafrecht worden geïmpliceerd.¹⁷³ Rechtshandhaving zou gelijk worden gesteld aan criminaliteitsbestrijding en individuele rechtsbescherming hieraan ondergeschikt geacht.¹⁷⁴ ‘Voorbij is de kalme en rustige houding ten aanzien van de stijgende criminaliteitscijfers in de jaren zestig. Weg is het idee dat het beste strafrecht, ingetogen strafrecht is.’¹⁷⁵ Rechtsbeschermende beginselen vormen binnen deze optiek hinderpalen en

168 Steenhuis 1984, p. 407; Van Swaaningen trekt een vergelijking met het werk van de Amerikaan George Ritzer over de *mcdonaldization of society*: (...) Ook is men in de bedrijfsmatige termen over zijn werk gaan praten. Alles is een product geworden dat met in- en output, kengetallen en planning en control cycli tot stand komt. In navolging van de Noord-Amerikaanse socioloog George Ritzer kunnen we spreken van een zekere McDonaldisering van justitie. De centrale managementprincipes van de bekende hamburgerketen- efficiëntie, calculeerbaarheid, voorspelbaarheid en beheersbaarheid- worden ook tot de belangrijkste beginselen van justitiële organisaties uitgeroepen.’ Van Swaaningen 2000, p. 91-108.

169 Steenhuis 1984, p. 395-414, 497-512; Van Swaaningen 1995, p. 28-29.

170 Cavadino & Dignan 2006, p. 122.

171 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 995, nr. 1-2, p. 39.

172 Zie bijvoorbeeld ‘t Hart 1988, p. 86.

173 In ‘Criminal Justice in the Netherlands’ (1995, p. 5-6), beschrijft Kelk hoe deze nieuwe denkwijze onderdeel uitmaakt van wat het ‘nieuwe realisme’ wordt genoemd. Binnen deze trend wordt er, aldus Kelk, gedacht en gesproken in termen van *business, output en product-management*. Zie ook: Blad, Van Swaaningen & Van Loon 1992, p. 54-57.

174 Kelk 1990, p. 59-61 en p. 70 e.v.; Stolwijk 1989, p. 741.

175 Stolwijk 1988, p. 289.

zijn een sta-in-de-weg voor een efficiënt strafrechtelijk bestrijdingsmechanisme.¹⁷⁶ Zoals ook Van der Meij signaleert blijken de verschillende waarschuwingen ten aanzien van een te ver doorslaande instrumentalisering terecht wanneer men, de Justitiebegroting van 1989 beziet.¹⁷⁷ Zo geeft minister van Justitie Korthals Altes aan voornemens te zijn de strafrechtelijke procedure te vereenvoudigen en daarbij een evenwicht te zoeken tussen:

‘Het door de rechtspleging te dienen belang van de veiligheid van de maatschappij en de burgers en het belang van de verdachte bij een eerlijke, zorgvuldige en tijdige berechting. (...) Het gaat in wezen om de spanning tussen hetgeen de beveiliging van de maatschappij en haar burgers alsmede de belangen van slachtoffers vereisen, en de waarborgen die de strafrechtspleging in een rechtsstaat voor de verdachte moet bieden. Ik heb de vraag gesteld of het evenwicht tussen die belangen, die beide in een rechtsstaat van eminente betekenis zijn, in de loop der jaren niet zodanig is verschoven, dat de beveiliging van de maatschappij in het gedrang dreigt te komen.’¹⁷⁸

De minister van Justitie refereert hier aan de belangenafweging die inherent is aan het strafrecht en die tevens centraal staat in het onderhavige onderzoek, tussen veiligheid en individuele rechtsbescherming, en laat zien dat de ‘afweging’ van deze belangen verandert gedurende de tijd. Waar vlak na de justitiële crisis van eind jaren zestig de nadruk in belangrijke mate was komen te liggen op rechtsbescherming in de zin van bescherming tegen de overheid en een terughoudende toepassing van het strafrecht, wordt hier met Samenleving en Criminaliteit en de instrumentalistische toepassing van het strafrecht die daarin wordt voorgesteld wederom verandering in aangebracht. De nadruk op een consequente vervolging en bestraffing van zwaardere criminaliteit en de snel opkomende georganiseerde misdaad deed de roep om vergelding toenemen, waardoor de balans weer voorzichtig in het voordeel van de bescherming van de maatschappij en haar burger verschoof ten koste van rechtsbescherming en resocialisatie-idealen.¹⁷⁹

176 Foqué & ‘t Hart 1990, p. 13; Peters constateert dat in het beleidsmatige denken over het criminaliteitsprobleem en de bestrijding daarvan de rechtsbescherming in de zin van de procedurele rechten en waarborgen voor de verdachte, wordt gepresenteerd ‘als mogelijkheden verschaffend aan misdadigers om te voorkomen dat het recht zijn beloop krijgt, om ‘zand in de machine te gooien.’ Peters 1990, p. 218.

177 Van der Meij 2009, p. 279-283.

178 Justitiebegroting 1989, p. 3.

179 Kelk duidt deze hernieuwde aandacht voor vergelding aan met de term neo-vergelding. Kelk 2007, p. 47-48.

3.3.3 Bevindingen

Bovenstaande beschrijving ziet voornamelijk op de jaren zestig en zeventig, twee decennia die worden gekenmerkt door – zo blijkt wel – aanzienlijke structurele, culturele, economische en justitiële ontwikkelingen. Het verval van traditionele structuren en de verdergaande modernisering hebben er in de jaren zestig voor gezorgd dat de verzorgingsstaat (verder) uitgebouwd kon worden. Tevens laten in dit decennium de jongeren, ontdaan van de ‘beperkingen’ van de zuilen, in toenemende mate van zich horen. Waar deze toegenomen mondigheid in de jaren zestig zich voornamelijk (op ludieke wijze) richtte tegen het gezag, om als star en ouderwets ervaren denkbeelden aan de orde te stellen, verandert dit vanaf de jaren zeventig. In de jaren zeventig wordt er namelijk steeds vaker gedemonstreerd tegen nieuwe onzekerheden die zich aandienen (mede) als gevolg van de stagnerende verzorgingsstaat en de verdergaande modernisering. De stijgende werkloosheid (waardoor met name de jongere generatie wordt getroffen), sterk stijgende criminaliteitscijfers, de spanning van de koude oorlog en de plaatsing van mogelijkerwijze alles verwoestende kruisraketten zijn belangrijke voorbeelden van deze nieuwe onzekerheden. Deze omslag in het waarden van de door modernisering gebrachte vooruitgang, waar dit eerst als iets positiefs werd bevonden omwille van de welvaart die dit met zich meebracht, worden nu vooral de negatieve kanten van dit proces benadrukt, wordt door Beck aangeduid als het eerste kenmerk van de overgang van de verzorgingsstaat naar een risicosamenleving. Niet langer staat de vraag centraal hoe alle welvaart zo eerlijk mogelijk verdeeld moet worden, zoals in de naoorlogse periode tot in de jaren zestig wel het geval was. De nadruk komt daarentegen te liggen op de vraag hoe de risico’s die de modernisering met zich meebrengt zo goed mogelijk gespreid dan wel beheerst kunnen worden.

Voor wat betreft ontwikkelingen op het gebied van politie en justitie is in deze paragraaf naast voornoemde twee decennia alvast een voorschot genomen op de jaren tachtig door een tweetal relevante rapporten die in de eerste helft van de jaren tachtig zijn verschenen, te bespreken. Na een onrustige periode binnen justitie als gevolg van de het veelvuldige binnenlandse protest in de jaren zestig en de Maagdenhuisprocessen, ontstaat begin jaren zeventig bij de overheid het inzicht dat legitimiteit van justitieel optreden niet vanzelfsprekend voortvloeit uit legaliteit en dat het met het oog op de geloofwaardigheid van het strafrecht en de toepassing daarvan door de verschillende betrokken actoren, van groot belang is dat het strafrecht beter aansluit bij de samenleving. De positieve uitleg van het opportunititeitsbeginsel is een belangrijk

uitvloeisel van deze nieuwe visie op het strafrecht en de strafrechtspleging.¹⁸⁰ De vertrouwenscrisis heeft geleid tot een kritischere houding ten aanzien van rechters, politie en justitie en tevens tot een sterke terugloop in de bezetting van de gevangenissen vanaf het midden van de jaren zestig. Strafrecht wordt begin jaren zeventig geleidelijk aan door een frisse geest bevangen en het *ultimum remedium*-karakter van het strafrecht wordt nadrukkelijk naar voren gehaald. Ten gevolge van dit hernieuwde inzicht in de functie van het strafrecht wordt steeds meer geïnvesteerd in het beleidsmatig optreden van politie en justitie maar wordt er eveneens gezocht naar een (nieuwe) balans tussen bescherming door en tegen de overheid en tussen criminaliteitsbestrijding en individuele rechtsbescherming tegen al te grote inbreuken.

Waar deze zoektocht naar een nieuwe balans met de justitiële crisis van eind jaren zestig in beginsel nog op het netvlies uitsloeg in het voordeel van (rechts)bescherming tegen overheid, kwam deze balans eind jaren zeventig, begin jaren tachtig wederom onder druk te staan. Onder invloed van de stijgende criminaliteitscijfers werd het overheidbeleid inzake de bestrijding van criminaliteit onder de loep genomen. In Nederland kwam, evenals in Engeland en de Verenigde Staten, aldus Garland, de resocialisatiegedachte door het uitblijven van een succesvolle bestrijding van de (stijgende) criminaliteit, ter discussie te staan. Hoewel de criminaliteitscijfers in Nederland in vergelijking tot de Verenigde Staten en Engeland aanzienlijk lager zijn en de door Garland in deze context gehanteerde terminologie van *high crime society* in zeker zin te zwaar is, vormen de criminaliteitscijfers alsook de maatschappelijke onrust die hiermee gepaard gaat, wel degelijk een 'nieuw' en serieus probleem voor de Nederlandse overheid, waar een antwoord op gevonden moet worden. In haar zoektocht naar een adequaat antwoord presenteert de overheid een nieuwe visie op strafrecht en criminaliteitsbestrijding. De regeringsnota Samenleving en Criminaliteit (1985) is tekenend voor deze nieuwe visie, die niet alleen een reactie is op de stijgende criminaliteit, maar tevens op de daarmee samenhangende capaciteitsproblemen binnen politie, justitie en zittende magistratuur. Niet alleen werd het geloof in resocialisatie vanwege het ogenschijnlijk uitblijven van succes overboord gezet ook was het afgelopen met het terughoudend gebruik van de gevangenisstraf. Er wordt een instrumentalistisch, sterk op het bedrijfsleven georiënteerde visie op het strafrecht en de strafrechtspleging met als hoofddoel het zo effectief mogelijk bestrijden van de stijgende criminaliteit, geïntroduceerd.¹⁸¹ Zo is Peters van mening dat met de introductie van de nota 'Many of the earlier humanitarian ideals have been lost in a drift towards business-like, centralized, bureaucratized

180 't Hart spreekt over een paradigmawisseling: het traditionele paradigma waarbij er nauw werd aangesloten bij het legaliteitsbeginsel wordt in de loop van de jaren zeventig verlaten voor een nieuw paradigma waarbij het recht sterker aansluit bij de samenleving. Zie: 't Hart 1983, p. 377-411; Broekman 1984, p. 133-144.

181 Rutherford 1996, p. 60-61.

and efficiency-oriented policies in which financial and quantitative considerations loom larger than the philosophy of resocialisation.¹⁸²

In Samenleving en Criminaliteit zijn ook voor het eerst (zij het nog enigszins verdekt) elementen waar te nemen van de twee overheidsstrategieën die Garland in *The Culture of Control* signaleert in antwoord op de stijgende criminaliteitscijfers en daarmee gepaard gaande maatschappelijk onrust. Enerzijds wordt in Samenleving en Criminaliteit de beperkte effectiviteit van het strafrecht ter bestrijding van de kleine criminaliteit erkend en wordt hiertoe uitgeweken naar andere (bestuurlijke)instrumenten alsook gewezen op de individuele verantwoordelijkheid van burgers, hetgeen deels strookt met de in hoofdstuk twee uiteengezette responsabiliseringsstrategie. Anderzijds wordt de aanpak van de zware criminaliteit juist gekenmerkt door een stevige aanpak waarvoor extra bevoegdheden noodzakelijk worden geacht en waarbij in de vergeldende gevangenisstraf (opnieuw) een belangrijk middel wordt gevonden om de aanpak van Justitie kracht bij te zetten. Aangezien een duidelijk beeld van de omvang en aard van de zware criminaliteit ontbreekt en het dus geenszins helder is op welke wijze deze criminaliteit het best bestreden kan worden, heeft de in Samenleving en Criminaliteit gepresenteerde aanpak enigszins de schijn tegen zich in belangrijke mate gericht te zijn op het creëren van een beeld dat 'alles onder controle is', zonder dat duidelijk is of de voorgestelde middelen daadwerkelijk daartoe geschikt zijn. De voorgestelde aanpak van de zware criminaliteit vertoont daarmee kenmerken van de ontkenningstrategie. Hoewel de twee beleidsstrategieën in Samenleving en Criminaliteit nog in bescheiden mate zichtbaar zijn, is hiermee wel de toon gezet voor de criminaliteitsbestrijding en de daarmee gepaard gaande wet- en regelgeving voor de navolgende jaren.

3.4 CRIMINALITEIT, ONVEILIGHEID EN IMMIGRATIE ALS BELANGRIJKE AANDACHTSPUNTEN IN HET PUBLIEKE EN HET POLITIEKE DEBAT

Als gevolg van de verder stagnerende verzorgingsstaat moest er onder de kabinetten Lubbers (1982-1994) flink bezuinigd worden en werd later ook onder 'Paars' (1994-2002)¹⁸³ een strikt financieel beleid gevoerd. Deze aanzienlijke bezuinigingen in de overheidsuitgaven en de lasten voor sociale zekerheid, het aanhoudende strikte economisch beleid, evenals problemen in de publieke sector, maakten de opeenvolgende regeringen niet populair. Deze ontevredenheid strekte zich eveneens uit naar het optreden van Justitie, of beter gezegd het in sommige gevallen juist *niet* optreden van Justitie waar dit wel gewenst

182 Peters 1988, p. 32.

183 De term 'Paars' refereert aan het indertijd uit liberale en sociaal-democratische partijen samengestelde kabinet. Het gaat om de kabinetten Kok I (1994-1998) en Kok II (1998-2002), die beide gevormd werden door PvdA, VVD en D66.

was. In de stijgende criminaliteitscijfers werd een belangrijke indicator gevonden voor een te terughoudende en lakse overheid op het gebied van de criminaliteitsbestrijding. Ook vanuit de internationale gemeenschap wordt Nederland in toenemende mate onder vuur genomen voor het gevoerde drugsbeleid. Het gedoogbeleid in Nederland zou een belangrijke factor zijn voor het in stand houden van de internationale drugshandel.¹⁸⁴ Tenslotte was er ook de steeds meer heterogene samenstelling van de Nederlandse bevolking: naast grote groepen gastarbeiders uit Turkije en Marokko groeide begin jaren negentig ook de toestroom van economische vluchtelingen en asielzoekers. Hoewel de immigratiekwestie door alle tijdsvlakken heenloopt, is er voor gekozen om de ontwikkeling hiervan in deze paragraaf weer te geven aangezien er eind jaren negentig een belangrijke ‘verharding’ plaatsvond in het debat over en de (politieke en publieke) houding ten opzichte van immigranten. Waar deze groepen in eerste instantie ‘met open armen’ werden ontvangen, werden er geleidelijk vraagtekens geplaatst bij deze gang van zaken en de door de overheid gewenste multiculturele samenleving. Na verloop van tijd werd in de politiek maar ook in het publiek debat steeds vaker de link gelegd met criminaliteit en onveiligheid.

3.4.1 Structurele en culturele veranderingen

3.4.1.1 *Van gastarbeiders naar een multicultureel drama*

Na de vroege jaren zestig heeft Nederland voortdurend een immigratieoverschot gehad. Met de eerste aankomst van de gastarbeiders,¹⁸⁵ en later hun families, is het overschot telkens toegenomen. Op 1 januari 2008 telde Nederland 3,2 miljoen immigranten, bijna twintig procent van de totale bevolking. Ongeveer 50 procent hiervan bestaat uit niet-westerse immigranten. Binnen deze groep van niet-westerse immigranten vormen de Turken en de Marokka-

184 In het bijzonder de verhouding met Frankrijk is op het gebied van het Nederlandse drugsbeleid immer zeer gespannen geweest. Zo noemde de Franse senator Paul Masson in een rapport over het akkoord van Schengen dat Nederland een *narco-Etat* (narcosstaat) was omdat 84% van de onderschepte heroïne uit Nederland afkomstig zou zijn. Hoewel dit percentage achteraf niet bleek te kloppen bleef Masson bij zijn uitspraken en werd hij hierin gesteund door toenmalig president Jacques Chirac. Zie onder meer Boekhout van Solinge 1996, p. 12-14; ‘Hysterische trekken’ *Trouw*, 22 maart 1996; ‘Kok: Redelijk praten over drugs lukt niet met Chirac’, *Trouw*, 25 maart 1996; ‘Problemen met Frankrijk moeten zo snel mogelijk de wereld uit’, *de Volkskrant*, 30 maart 1996.

185 De eerste golf immigranten kwam uit Europese landen. Later, na de Tweede Wereldoorlog, kwamen immigranten voornamelijk uit Indonesië, Suriname, de Nederlandse Antillen en uit Marokko en Turkije. De immigranten uit deze laatste twee Mediterrane landen (beide geen koloniën) werden naar Nederland gebracht om het werkoverschot te vullen. In de praktijk betekende dit dat zij de slechtst betaalde (fabrieks)banen kregen. De term die werd gebruikt voor deze specifieke groep immigranten was ‘gastarbeiders’.

nen de grootste groep.¹⁸⁶ Niet alleen is de omgang van de immigrantenbevolking in de jaren toegenomen, ook is een negatieve houding ten opzichte van deze bevolking gegroeid. Wanneer men het publieke en het politieke debat ten aanzien van minderheden en immigranten bestudeert, dan is er vanaf de jaren negentig een duidelijke verharding van de toon van het debat zichtbaar.¹⁸⁷

In de jaren zeventig wordt het publieke en politieke debat over immigranten gekenmerkt door verdraagzaamheid tegenover de 'nieuwkomers'. Omdat de overheid er in het begin van de jaren zeventig nog van uit gaat dat de arbeidsmigranten uiteindelijk zullen terug keren naar hun land van herkomst wordt het in standhouden van groepsbindingen onder migranten en het behoud van eigen identiteit gestimuleerd. In overeenstemming met de indertijd verzuilde samenleving, worden de migranten beschouwd als een aparte zuil.¹⁸⁸ De verwachting dat de gastarbeiders uiteindelijk zouden terugkeren werd in de jaren tachtig losgelaten en maakte plaats voor de bewustwording dat aanzienlijke groepen minderheden zich door de economische terugval en hun gebrekkige integratie in een achterstandspositie bevonden.¹⁸⁹ Dit hernieuwde inzicht in de positie van deze groep voormalige gastarbeiders heeft er toe bijgedragen dat de integratie van migrantengroepen vanaf de jaren tachtig op de politieke agenda verschijnt, om in de jaren daarna een steeds belangrijker aandachtspunt te worden.¹⁹⁰ In het 'minderhedenbeleid' zoals dat in deze eerste periode tot stand kwam, worden geen verwachtingen uitgesproken over de aanpassing van minderheden aan de Nederlandse cultuur. Beleidsvorming inzake etnische minderheden bestond uit twee pilaren: in de eerste plaats richtte het beleid zich op het aanpakken van de sociaaleconomische achterstandspositie van de groepen etnische minderheden o.a. via het onderwijs, huisvesting, in combinatie met de aanpak van discriminatie en ongelijkheid. De tweede richtlijn van het beleid was van sociaal-culturele aard en betrof de bevestiging van de geboortecultuur van etnische minderheden, vooral van de taal, door aanwending van zelforganisatie binnen de verscheidene etnische groeperingen. Assimilatie was zeker niet het uitgesproken doel; het werd eerder aangenomen dat een sterke maatschappelijke positie en sterke banden binnen iedere etnische groep zou zorgen voor een toename

186 CBS 2008.

187 Voor een uitgebreid overzicht over het politieke en publieke debat over minderheden en immigranten in Nederland zie: 'In debat over Nederland', van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2007).

188 WRR 2007, p. 15.

189 Pakes 2006, p. 145; Entzinger 2003; Prins 2004; Van Meeteren 2005; Pels 2005; Duyvendak 2006.

190 Rijkschroeff & Duyvendak 2004, p. 18-35.

in een bepaald niveau van integratie zonder verlies van identiteit.¹⁹¹ Nederland kan in de jaren zeventig en tachtig dan ook worden gedefinieerd als een open en toenemende multiculturele samenleving waarin begrip bestaat voor de moeilijkheid van migranten om tussen twee culturen in te zitten.¹⁹² Zowel het publieke als het politieke discours worden gekenmerkt door tolerantie ten opzichte van etnische minderheden en voorzichtigheid voor wat betreft (uitspraken over) de eisen die aan deze minderheden gesteld mogen of moeten worden.¹⁹³

Daar waar er in de jaren zeventig en tachtig nog een taboe rustte op het aan de orde stellen van sociale problemen in relatie tot etniciteit en het immigratiediscours tamelijk positief en voorzichtig was richting migranten, veranderde dit geleidelijk in de loop van de jaren negentig.¹⁹⁴ Tijdens deze tien jaar verschenen vele onderzoeken welke een oververtegenwoordiging van verscheiden etnische minderheden in de criminaliteitscijfers aantoonde, zelfs na correctie van demografische en sociaaleconomische verschillen.¹⁹⁵ Deze gegevens droegen bij aan groeiende negatieve gevoelens ten aanzien van immigranten in Nederland. Een van de immigrantengroepen waar vele van deze nieuwe onderzoeken op gericht waren, waren de Marokkaanse immigranten. Deze groepering zou overmatig betrokken zijn bij straatcriminaliteit. De overheidsrapportage *Recht in Beweging*, welke uitvoeriger zal worden besproken in de komende paragraaf, was deels geïnspireerd door deze negatieve gevoelens jegens de jongere generatie Marokkanen. Dergelijke onderzoeken, en in het bijzonder de uitkomsten ervan doen begin jaren negentig het publiek debat over de multiculturele samenleving en integratie oplaaien. Initiator van het zogenaamde minderhedendebat is toenmalig VVD-voorman, Frits Bolkestein die met zijn stellingen over de integratie de media op zoekt. In een aantal krantenberichten stelt Bolkestein de islamitische cultuur en het taboe dat volgens hem rust op het bekritiseren van een andere cultuur aan de kaak.¹⁹⁶ In *de Volkskrant* schrijft Bolkestein dat hij tegen het idee van integratie met behoud van de eigen identiteit is. Bolkestein stelt dat de integratie van minder-

191 Van Meeteren 2005, p. 13: 'Het ideaal van de beleving van de eigen cultuur staat in de jaren tachtig centraal in de meeste verkiezingsprogramma's van de meeste partijen. Zo stelt de VVD in 1981 dat er ruimte moet zijn voor de ontwikkeling van de eigen cultuur en identiteitsbeleving en schrijft het CDA in 1982 dat het 'wezenlijk is dat de culturele minderheden in staat worden gesteld hun eigen identiteit te beleven'.

192 WRR 2007, p. 16.

193 WRR 2007, p. 18-20.

194 Zie hierover ook Downes en Van Swaaningen 2007, p. 55-59. Tot de jaren negentig was het meeste onderzoek naar het verband tussen criminaliteit en immigratie gericht op de selectiviteit van het strafrechtelijk systeem. Waarschijnlijk het meest uitgebreide overzicht van deze ontwikkelingen staat in *Bruggen Bouwen*, het Eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (*Kamerstukken II* 2003/04, 28 689).

195 Zie bijvoorbeeld: Engbersen, Van der Leun en De Boom 2007; De Haan 1997; Junger-Tas 1997; Bovenkerk 2003.

196 Prins 2004.

heden 'met lef aangepakt moet worden'.¹⁹⁷ De uitspraken van Bolkestein, die de aanleiding vormden voor het nationale minderhedendebat, kwamen neer op een krachtige verdediging van de Europese beschaving en haar belangrijkste waarden – zoals de universele waarden van de scheiding van kerk en staat, de vrijheid van meningsuiting en het beginsel van non-discriminatie – tegenover de wereld van de islam' waarin deze waarden niet tot bloei waren gekomen. Hoewel Bolkestein aan de ene kant veel kritiek over zich heen kreeg, krijgt hij aan de andere kant veel bijval in zijn pleidooi voor een strengere aanpak van integratie en voor de eis van betere en meer aanpassing van minderheden.¹⁹⁸ Met dit minderhedendebat is het minderhedenbeleid aan diverse veranderingen onderhevig geweest. Niet alleen wordt de naam gewijzigd in integratiebeleid, ook ligt de nadruk niet langer op behoud en ontwikkeling van de eigen cultuur. Het zich eigen maken of bekend geraken met de Nederlandse cultuur wordt nog niet via beleid verplicht. In het politieke debat is wel duidelijk een ontwikkeling waarneembaar waarbij de nadruk steeds meer lijkt te komen liggen op 'het Nederlandse'.¹⁹⁹ Ook in de jaren negentig wordt, ondanks het aangezwengelde minderhedendebat, nog niet gesproken over verplichte integratie. Wel worden ook in deze periode al negatieve uitingen gedaan over de Moslimgemeenschap in Nederland, mede naar aanleiding van negatieve berichten over Marokkaanse jongeren in de media. Integratie wordt niet verplicht, maar de regering benadrukt in deze periode wel dat een actieve bevordering van integratie wenselijk is.

Een artikel in het *NRC Handelsblad* van de hand van publicist en prominent PvdA lid Paul Scheffer wordt wel aangewezen als een belangrijke 'sleutel' in de drastische ommekeer van de toon van eerst het publieke en vervolgens ook het politieke debat.²⁰⁰ Scheffer noemt de Nederlandse samenleving in plaats van een multiculturele samenleving een multicultureel drama en beweert dat meeste etnische minderheden in het geheel niet waren geïntegreerd in de Nederlandse samenleving.²⁰¹ Door (te) lang te hebben vastgehouden aan het ideaal van integratie met behoud van de eigen culturele identiteit heeft de Nederlandse overheid volgens Scheffer een etnische onderklasse. In zijn artikel toonde Scheffer zich het meest geagiteerd over de – in zijn ogen – onverschillige houding van de Nederlandse overheid die er maar al te gemakkelijk van uit zou zijn gegaan dat 'het allemaal wel goed zou komen me de

197 Bolkestein 1991.

198 WRR 2007, p. 18.

199 WRR 2007, p. 19-20; Het onderzoek van Becker (2005) waarin de troonredes tussen 1980 en 1999 geanalyseerd zijn laat een vergelijkbare tendens zien. Deze analyse wees uit dat de toon waarop over migranten wordt gesproken in de troonredes reeds wat lijkt te verharderen in de jaren negentig. Zo volgt uit het rapport bijvoorbeeld dat in de troonrede van 1993 wordt opgemerkt: is men tot ons land toegelaten, dan moet het komen tot een spoedige inburgering' Becker 2007, p. 67.

200 Scheffer 2000.

201 Engbersen, Van der Leun en De Boom 2007.

populatie immigranten in Nederland'.²⁰² Ter illustratie van de zich ontwikkelende onderklasse van allochtonen wees hij op de hogere werkloosheid, armoede, schooluitval en criminaliteit van allochtonen. Evenals Bolkestein in de jaren negentig uitte ook Scheffer expliciet zijn bezorgdheid over de Islam, en daarmee dus in het bijzonder over de Turkse en Marokkaanse immigranten in Nederland. Dit geloof vormde in zijn ogen een probleem: Moslims zouden de scheiding tussen kerk en staat niet accepteren en er haatdragende ideeën over de Nederlandse samenleving op na houden en de islamitische wet zou soms niet stroken met de Nederlandse wet.²⁰³ Hoewel Scheffer zich kritisch uitlaat over deze groepen immigranten, is zijn kritiek voornamelijk gericht tegen de jarenlange te grote mate van onverschilligheid en het misplaatste optimisme van de Nederlandse samenleving en de politieke elite. De publieke discussie over de multiculturele samenleving barst hevig los na het artikel van Scheffer, waarbij het aantal artikelen waarin op negatieve wijze wordt gesproken over het multiculturalisme duidelijk de overhand heeft over het aantal positieve artikelen.²⁰⁴ De politiek daarentegen reageert in beginsel relatief gelaten op het artikel van Scheffer. Zij bleef zich vooral richten op sociaaleconomische factoren van integratie als werk, scholing en politieke participatie van migranten en werden voor culturele integratie nog steeds geen dwingende beleidsmaatregelen getroffen. Pas met de komst van Pim Fortuyn in politiek Den Haag werden culturen en culturele verschillen ook in het politieke debat als op zichzelf staande kwesties geïntroduceerd en geproblematiseerd.²⁰⁵ Voorafgaand aan zijn publieke optreden als politicus was Fortuyn, hoofdzakelijk via zijn column in het tijdschrift *Elsevier*, al een veelbesproken deelnemer aan het debat over de multiculturele samenleving en de nationale identiteit. Ook Fortuyn richt zich in zijn columns en boeken expliciet tot de Moslimgemeenschap in Nederland. Hij was van mening dat Nederlandse kernwaarden niet samengaan met de kernwaarden van sommige andere culturen, in het bijzonder die van de Islam. Net als Scheffer was Fortuyn van mening dat Nederland een sterke nationale identiteit moest definiëren en profileren in het licht van de toenemende culturele diversiteit, omdat een sterke nationale identiteit de saamhorigheid in de samenleving zou versterken.²⁰⁶

Bovenstaande uiteenzetting over de 'plaats' van immigranten binnen de Nederlandse samenleving en de manier waarop er vanuit de samenleving en

202 WRR 2007, p. 23-24.

203 WRR 2007, p. 23-24.

204 In *In debat over Nederland* is als onderdeel van het onderzoek geteld hoeveel artikelen na het verschijnen van het artikel van Scheffer in de landelijke dagbladen zijn verschenen waarin het multiculturalisme centraal staat. Uit dit onderzoek volgt dat er honderden artikelen zijn verschenen in die periode waarin men zich negatief uitlaat over de multiculturele samenleving, tegenover tientallen artikelen waarin hier op een positieve toon over wordt geschreven. WRR 2007, p. 28-30 (bijlage 3 van het rapport).

205 WRR 2007, p. 30-31. Zie hierover ook Prins 2004, p. 42-43.

206 Zie bijvoorbeeld Fortuyn 1997.

de politiek tegen deze groep wordt aangekeken, laat zien dat immigranten in deze periode in toenemende mate worden beschouwd als een probleem. Onderzoek van het SCP lijkt dit beeld te bevestigen: in de periode 1995-2002 is de algemene opvatting over buitenlanders steeds negatiever geworden en vindt bijvoorbeeld de helft van de bevolking dat er te veel buitenlanders in Nederland wonen.²⁰⁷ Zoals uit paragraaf 5, maar eveneens uit het volgende hoofdstuk zal blijken, is de 'immigratiefactor' (dikwijls in verband gebracht met criminaliteit en onveiligheid) sindsdien niet meer weg te denken uit het politiek en het publieke debat.

3.4.1.2 *De crisis in de verzorgingsstaat*

Uit paragraaf 3.2.1.1 volgde reeds dat er vanaf eind jaren zeventig een stagnatie plaatsvindt in de verzorgingsstaat onder invloed van verslechterde economische omstandigheden.²⁰⁸ Terwijl de kosten van de verzorgingsstaat voor de overheid blijven stijgen, kelderen de inkomsten als gevolg van economische crises aanzienlijk. Het veelbelovende toekomstbeeld van welvaartsgroei en verbeterde voorzieningen op tal van terreinen wordt ingeruild voor de harde realiteit van stilstaande economische groei, hoge inflatie, almaar toenemende werkloosheid en structurele financieringsproblemen van de overheid.²⁰⁹ Van der Veen spreekt van een 'langzaam brandende lont' die vanaf eind jaren zestig ontstoken is in de Nederlandse verzorgingsstaat welke leidde tot steeds ingrijpender maatschappelijke veranderingen om uiteindelijk aan het begin van de jaren tachtig te leiden tot een crisis in de verzorgingsstaat.²¹⁰ Zoals eveneens in paragraaf 3.2.1.1 aangegeven heeft de crisis in de verzorgingsstaat ook gevolgen voor de gepercipieerde maakbaarheid en stuurbaarheid van de samenleving en de daarbij aangenomen houding van de overheid ten opzichte van de burger. De overheid wordt in de loop van de jaren zestig en begin jaren zeventig als het ware 'overvraagd' door de steeds mondiger geworden burgers. Het centrale doel van de verzorgingsstaat, het waarborgen van een minimumstandaard van welvaart voor iedere burger, wordt door de burgers in toe-

207 SCP 2003, p. 306-311.

208 Van Doorn en Schuyt spreken als eerste over het stagneren van de verzorgingsstaat. Van Doorn en Schuyt die stellen zich de vraag of het voor de overheid in de verzorgingsstaat wel mogelijk is om onder stagnerende omstandigheden doeltreffend te opereren. Van Doorn en Schuyt 1978, p. 7.

209 'De verzorgingsstaat is groot geworden in het kielzog van een expanderende economie. Maar niemand heeft eraan gedacht dat de expansie van de zorg in economische goede tijden door een expansie van sociale uitkeringen in slechte tijden zou worden ingehaald.' aldus Van Houten 1984, p. 10.

210 Van der Veen 2004, p. 40. Zie over de crisis en het verval van de verzorgingsstaat onder andere: Idenburg 1983 en 1983a; Velema 1987; Albeda en Wemelsfelder 1986. Bijna net zo vaak als gesproken wordt over het bestaan van een crisis in de verzorgingsstaat wordt deze tevens genuanceerd in de literatuur. Zie over de nuancering van de vermeende crisis in de verzorgingsstaat onder meer: Pen 1981; Wolfson 1981; Schnabel 1984.

nemende mate ruimer uitgelegd. Niet langer wordt een minimum hoogte van welvaart verwacht, maar streven de burgers naar een zo hoog mogelijke welzijnsstandaard.²¹¹ Deze *rising expectations* zorgen voor een grote druk op het overheidsbestel en daarmee tevens op het recht.²¹² De wetgeving, die lange tijd wordt gehanteerd als een van de belangrijkste instrumenten om sociale en economische problemen in banen te leiden blijkt toch niet het effectieve sturingsmiddel te zijn wat de overheid voor ogen heeft.²¹³ Dit heeft deels te maken met de problematische handhaving van het inmiddels ingewikkelde netwerk aan wet- en regelgeving, de inflexibiliteit van de wetgeving als middel om maatschappelijke problemen te sturen en het niet naleven van de wet- en regelgeving door burgers vanwege het gebrek aan duidelijkheid betreffende de noodzaak hiertoe.²¹⁴ Er ontstaat een paradoxale situatie in de jaren tachtig: enerzijds wordt het overheidsoptreden door de burgers stevig bekritiseerd, anderzijds wordt wel van de overheid verwacht dat zij tal van problemen die burgers ervaren in de samenleving oplost.²¹⁵

De problemen waar de overheid zich binnen de context van de verzorgingsstaat eind jaren zeventig, begin jaren tachtig mee geconfronteerd ziet, beperken zich niet alleen tot de regulering van de economische en sociale ontwikkelingen. Tegen de achtergrond van de stagnatie van de verzorgingsstaat kunnen ook de in dit tijdsvak te bespreken veranderingen in het criminaliteitsbeleid en de daarbinnen aangebrachte accenten worden begrepen. Door de stijgende criminaliteitscijfers in de jaren tachtig en de opkomst van de georganiseerde criminaliteit in Nederland, beginnen eveneens de gevoelens van onveiligheid onder de burgers te stijgen. In het bijzonder binnen de grote steden is dit het geval aangezien hier de overlastgevende kleine criminaliteit het meest zichtbaar is.²¹⁶ Deze stijgende gevoelens van onveiligheid vertalen zich in een vraag aan het adres van de overheid om handhaving. De mondige burger die bang is om slachtoffer te worden van criminaliteit ziet het als een taak van de overheid om naast een minimum standaard van welvaart tevens te voorzien in veiligheid als een belangrijk onderdeel van het welzijn van de burgers. Waar het justitiële apparaat het als gevolg van de stijgende (georganiseerde) criminaliteit al zwaar te verduren heeft, is dit helemaal het geval nu het nog eens extra wordt belast doordat burgers van mening zijn recht te hebben op bescherming tegen criminaliteit en daartoe in toenemende mate een beroep doen op het recht. '(...) De toegenomen mondigheid en individualisering hebben een verhoogd beroep op de rechtsgang tot gevolg, met nieuwe rechtsaanspraken en grotere alertheid op rechtsbescherming.'²¹⁷

211 Van der Veen, 1986, p. 10-12.

212 Schuyt 1991, p. 9. e.v.

213 Kortmann 1981.

214 Hoogewerf en Maarse 1981, p. 279; Van der Vlies 1987.

215 Schnabel 1983, p. 28-29.

216 Schnabel 1983, p. 57-58.

217 De Jong 1983, p. 254; Burkens en Stroink 1980, p. 747.

3.4.1.3 Afnemend vertrouwen in de overheid

Zoals uit de voorgaande twee paragrafen blijkt, heeft de regering het in deze periode zwaar te verduren. Lange tijd heeft dit zich niet vertaald naar een afnemend vertrouwen in de Nederlandse overheid, en kon Nederland – als een van de uitzonderingen binnen de Westerse landen – aangemerkt worden als een *high trust society*.²¹⁸ Waar er tot 1998 een stijgende tendens zat in de mate van tevredenheid over de overheid ondanks de toen al aanwezig zijnde problemen in de verzorgingsstaat en stijgende criminaliteitscijfers, neemt deze tevredenheid echter in de periode 1998-2002 voor het eerst af en kan zelfs worden gesproken van een aanzienlijke verslechtering van de waardering van het overheidsbeleid in de periode 2000-2002.²¹⁹ Hoewel de exacte reden voor deze extreme ontwikkelingen lastig te duiden is, is het duidelijk dat niet één, maar een combinatie van verschillende factoren hiertoe heeft bijgedragen.²²⁰ Een van die factoren is onder meer gelegen in wat Fortuyn later zou duiden als de ‘Puinhopen van Paars’. Hoewel de paarse kabinetten er in geslaagd waren om het economisch tij in Nederland in de jaren negentig weer enigszins in positieve zin te keren, zouden zij op andere vlakken waaronder de gezondheidszorg, infrastructuur en criminaliteitsbestrijding, steken hebben laten liggen.²²¹ Door verschillende auteurs wordt eveneens gewezen op het (vermeende) uit de klauwen lopen van het Nederlandse gedoogbeleid en de – hiervoor al besproken – te grote mate van tolerantie ten aanzien van immigranten onder de Paars.²²² Deze onder de bevolking aanwezig zijnde gevoelens van ongenoegen ten aanzien van het overheidsoptreden zijn volgens Pakes ook nog eens sterk aangewakkerd door twee tragische gebeurtenissen die binnen een periode van 7 maanden het land opschrikken: de vuurwerkramp in de fabriek van S.E. Fireworks te Enschede (13 mei 2000) en de brand in café het Hemeltje in Volendam (1 januari 2001).²²³ De berichtgeving in de media over

218 Bovens en Wille 2008, p. 284.

219 Becker en Dekker 2005, p. 328-362; SCP 2001, p. 263-284; SCP 2003, p. 307-310; Bovens en Wille 2006, p. 50-64.

220 In hun bijdrage toetsen Bovens en Wille tien van de meest gehoorde verklaringen voor de plotselinge afname in het vertrouwen in de Nederlandse overheid en komen tot de conclusie dat hoewel sommige verklaringen meer waarschijnlijk zijn dan anderen, er bijna overal een kern van waarheid in zit wat de aanname onderschrijft dat de plotselinge daling slechts te verklaren is door een combinatie aan factoren. Zie Bovens en Wille 2008, p. 283-305.

221 Van Praag 2003, p. 7.

222 Cavadino & Dignan 2006, p. 121; Van Swaaningen 2005, p. 300; Pakes 2004, p. 287-288; Crijns, Van der Meij en Schoep 2005 p. 3; Van der Meij 2009, p. 469.

223 Op 13 mei 2000 explodeerde zo’n 100.000 kilo vuurwerk in de vuurwerfabriek S.E. Fireworks, gelegen midden in een woonwijk in Enschede. Bij de explosie kwamen 22 mensen om het leven en raakten ongeveer 1000 mensen (zwaar) gewond. Door de explosie raakten 400 huishoudens hun huis kwijt. De brand in Volendam vond plaats net na middernacht op nieuwjaarsdag 2001. In café Het Hemeltje, gelegen in het centrum van Volendam, brak

beide incidenten was grootschalig en maar van korte duur. De publieke ontevredenheid bleef echter langer bestaan en werd aangewakkerd door officiële en journalistieke onderzoeken. Deze onderzoeken legden een grote mate van onverschilligheid en onzorgvuldigheid van het lokale bestuur vast. Zo was onder meer verzuimd om gezondheids- en veiligheidsinspecties uit te voeren en werd in het geval van veiligheidsbreuken geen daadkrachtige actie ondernomen. Deze gang van zaken bleek niet beperkt tot Enschede en Volendam, maar bleek eerder regel dan uitzondering in het hele land.²²⁴ In de Enschede-zaak bleken bijvoorbeeld zowel het lokale bestuur in Enschede als de centrale regering, met name het milieuagentschap van het ministerie van defensie, nagelaten te hebben om actie te ondernemen na de ontdekking dat de directie van S.E. Fireworks routineus veiligheidsvoorschriften overtrad, welke gevaarlijk bleken te zijn.²²⁵ Het gedoogbeleid werd synoniem voor bestuurlijke laksheid en nalatigheid, en wakkerde de groeiende gevoelens van angst en bezorgdheid onder het grote publiek enkel aan. Niet alleen werden zij geconfronteerd met hoge criminaliteitscijfers en een groeiende en slecht geïntegreerde immigrantenbevolking die klaarblijkelijk oververtegenwoordigd waren in deze criminaliteitscijfers, zowel Volendam als Enschede demonstreerde dat de regering niet in staat was haar burgers te beschermen. In een klimaat van dalend vertrouwen ten aanzien van de heersende politieke partijen vonden de ideeën die door de flamboyante lijsttrekker van Leefbaar Nederland en later de LPF, Pim Fortuyn, werden geproclameerd met betrekking tot de al eerder aangehaalde Puinhopen van paars, maar ook het aanscherpen van immigratiebeleid en de criminaliteitsbestrijding gretig.²²⁶

3.4.2 Rechtspolitieke ontwikkelingen

Onder Hirsch Ballin als minister van Justitie (ten tijde van het kabinet Lubbers III, 1989-1994) werd de beleidslijn zoals ingezet met Samenleving en Criminaliteit en de daarmee gepaard gaande instrumentele inzet van het strafrecht grotendeels voortgezet. In een streven naar betere en efficiëntere wetgeving, handhaving en rechtspleging werden politie, de rechterlijke macht, het gevangeniswezen en het departement zelf (verder) gereorganiseerd. Daar de gevangissen na een korte periode van leegstand aan het begin van de jaren zeventig door een stijging van de criminaliteit in de jaren tachtig overvol raakten, werd de celcapaciteit begin jaren negentig, ondanks financiële krapte bij

brand uit door (kerst)versieringen die vlam vatten. Bij de brand kwamen 13 (jongere) bezoekers van het café om het leven en raakten 200 mensen gewond.

224 Zie hiervoor het dossier Brand Volendam van het NRC *Handelsblad*, te raadplegen via de url <http://www.nrc.nl/W2/Lab/Volendam/onderzoek.html>; Pakes 2004, p. 287.

225 Commissie Oosting 2001.

226 Terpstra 2004, p. 155-157; Pakes 2004, p. 287-289; Van der Veer 2006, p. 111-124. Zie hierover verder hoofdstuk vier, paragraaf 4.8.

Justitie, aanzienlijk uitgebreid. Begin 1994 werd tevens de nota *Werkzame Detentie* gepresenteerd waarmee het 'sober doch menswaardige' standaard-regime werd ingevoerd in het gevangeniswezen. Slechts voor de twintig procent gemotiveerde gevangenen zouden nog resocialiserende activiteiten moeten plaatsvinden.²²⁷ De bestrijding van de georganiseerde drugsgerelateerde criminaliteit, welke vorm van criminaliteit reeds in Samenleving en Criminaliteit als een belangrijk aandachtspunt was gesignaleerd, zou uiteindelijk leiden tot een nieuwe crisis. Na een crisis in de verzorgingsstaat krijgt Nederland te maken met een crisis in de opsporing in de vorm van de Internationaal Recherche Team-affaire.²²⁸ Deze crisis heeft bijgedragen aan het in 1999 regelen van de opsporingsbevoegdheden van de politie in de wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (de wet BOB) in Boek 1 Titel IVA van het Wetboek van Strafvordering. Deze wet verschaftte niet alleen de basis voor wat vroeger de proactieve opsporingsfase werd genoemd (de opsporing gericht op georganiseerde criminaliteit terwijl er nog geen sprake was van een concrete verdenking van het begaan van een strafbaar feit), maar middels de wet werden ook nieuwe bevoegdheden geïntroduceerd in het Wetboek van Strafvordering en die bij toepassing diep ingrepen in de persoonlijke levenssfeer van burgers (zoals het af luisteren en opnemen van gesprekken etc.).²²⁹ Al met al is het een roerige periode voor Justitie waarin veel is gebeurd. Hoe interessant de verschillende gebeurtenissen op hun beurt ook zijn, met het oog op het onderhavige onderzoek is het voornamelijk van belang om te bezien wat de algemene 'toonsetting' is van het criminaliteitsbeleid en welke rol daarbinnen voor het strafrecht is weggelegd.

227 Kamerstukken II 1993-1994, 22 999 nrs. 10-11, *Werkzame Detentie. Beleidsnota voor het gevangeniswezen*.

228 Het IRT Noord-Holland/Utrecht was een interregionaal samenwerkingsverband van een aantal politiekorpsen waaronder Amsterdam en Utrecht. Het team maakte gebruik van een omstreden opsporingsmethode, namelijk het doorlaten van drugs onder regie van politie en justitie. Het doel daarvan was te kunnen doordringen tot in de top van de criminele organisatie die onderzocht werd, de 'erven Bruinsma'. Naar aanleiding van een conflict dat eind 1993 ontstond tussen de teamleider van het IRT team, de betrokken politiekorpsen en het OM en leidde tot een ontbinding van het IRT, werd er door de Tweede Kamer gevraagd om een diepgaande parlementaire enquête. De aangestelde parlementaire enquêtecommissie werd voorgezeten door Van Traa en kreeg als opdracht om de aard, ernst en omvang van de zware, georganiseerde criminaliteit; de feitelijke toepassing, de rechtmatigheid, het verantwoord zijn en de effectiviteit van de opsporingsmethoden; de organisatie, het functioneren van en de controle op de opsporing te onderzoeken. De voornaamste conclusie van de enquête was dat er sprake was van een crisis in de opsporing. Zie over de IRT-affaire en de parlementaire enquêtecommissie het rapport *Inzake Opsporing*. Ook online te raadplegen via <http://www.burojansen.nl/traa/> (voor het laatst geraadpleegd op 14-11-2009) Zie ook: Bovens 1998, p. 252-299; Cachet en Van Sluis 1997, p. 95-109.

229 Tak 1998.

3.4.2.1 Modernisering van het strafrecht en de strafrechtsketen

De met de regeringsnota Samenleving en Criminaliteit ingeslagen weg waarbij rechtshandhaving in toenemende mate wordt geïnterpreteerd in termen van efficiëntie en waarbij er naast strafrechtelijke instrumenten voor de zware criminaliteit eveneens bestuurlijke instrumenten worden ingezet voor de kleine criminaliteit, wordt verder voortgezet in de jaren daarna.²³⁰ De opvolger van Samenleving en Criminaliteit, beleidsnota *Recht in Beweging* (1990)²³¹ is een tekst met zorgelijke beschouwingen waarin als achtergronden voor criminaliteit en deviant gedrag een groeiende normloosheid en calculerend gedrag bij burgers worden aangewezen. Criminaliteit wordt, nog meer dan in Samenleving en Criminaliteit het geval was, beschouwd als een cultureel probleem.²³² Echter, waar in Samenleving en Criminaliteit de focus in het bijzonder gericht was op het terugdringen van de kleine criminaliteit door middel van een planmatige aanpak is de grootste zorg nu het rechtssysteem *an sich*. In de beleidsnota wordt een kentering in de houding tegenover het recht gesignaleerd, een versterkte behoefte om de regeltjes en normen waarvan de overtreding lange tijd door de vingers is gezien wederom strikt te handhaven.²³³ De vanaf de jaren zestig en zeventig gegroeide tolerante houding ten aanzien van diverse gedragingen werden veracht en gehekeld.²³⁴

Ondanks het feit dat al een deel van de doelstellingen zoals die in Samenleving en Criminaliteit (1985) waren geformuleerd behaald waren,²³⁵ laat de overheid in *Recht in Beweging* weten dat de (straf)rechtspleging nog steeds onder aanzienlijke druk staat. Onder verwijzing naar een grootschalig survey onder de Nederlandse bevolking benadrukt de overheid dat criminaliteit door de meerderheid van de Nederlandse bevolking als een zeer ernstig probleem wordt beschouwd en daarmee onderwerpen als gezondheidszorg, vervuiling en onderwijs ver achter zich laat.²³⁶ De nog steeds stijgende criminaliteitscijfers, de dalende ophelderingspercentages en relatieve lange afdoeningsduur van (straf)zaken lijken deze zorgen enigszins te ondersteunen.²³⁷ Deze situatie baart de overheid zorgen:

230 Fijnaut heeft het naar analogie met 'plan economie' in deze context over 'plan justitie'. Zie Fijnaut 1990, p. 910.

231 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 829, nr. 2.

232 In het ontstaan van een 'individualistisch ethos' werd een voedingsbodem gezien voor de snelle groei van de criminaliteit in de jaren zeventig en tachtig. Zie *Kamerstukken II* 1990/91, 21 829, nr. 2, p. 5. De duiding van de kentering in Nederland in de houding tegenover het recht als zijnde en 'culturele omslag' is te vinden op p. 19.

233 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 829, nr. 2, p. 19.

234 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 829, nr. 2, p. 5-6.

235 Zo is de uitgangspositie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, mede door de activering van de gemeenten voor preventief beleid, verbeterd. Ook zijn de tekorten in de gevangenis capaciteit opgelost. *Kamerstukken II* 1990/91, 21 829, nr. 2, p. 18.

236 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 829, nr. 2, p. 14-15.

237 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 829, nr. 2, p. 12-13.

‘Door deze situatie dreigt het recht zijn ordenende en zekerheid biedende vermogen allengs te verliezen. Er treedt een daling op van de intrinsieke waarde van het recht. Er komen steeds meer rechtsregels, maar hun gemiddelde effectiviteit daalt. Men zou kunnen spreken van een sluipend proces van rechtsinflatie. De ontwikkeling van de democratische en sociale rechtsstaat dreigt hierdoor te worden geblokkeerd.’²³⁸

De reactie van de overheid op deze crisisachtige situatie in de rechtsverzorging, werd gezocht in het verder moderniseren en reorganiseren van justitie en politie, een intensivering van de uitvoering van de justitiële kerntaken en verbreding van het justitiebeleid door middel van netwerkvorming met andere bestuursorganen en de activering van maatschappelijke participatie. Naast een modernisering van de strafrechtelijke keten werden tevens het Wetboek van Strafvordering en een aantal andere regelingen aan een grondig onderhoud onderworpen om deze *up to date* te brengen met de maatschappelijke stand van zaken. Een ander voornemen dat voortvloeide uit Recht in Beweging betreft het invoeren van de voorstellen van de Commissie Terwee betreffende het opnemen van nieuwe wettelijke regelingen betreffende de schadevergoeding aan slachtoffers van misdrijven in het kader van het strafproces. Dit voornemen heeft geleid tot de in 1995 landelijk in werking getreden Wet Terwee,²³⁹ welke wet de uiting is van het veranderde denken over de positie van het slachtoffer in het strafrecht. In de kroniek over het Ministerie van Justitie ‘Naar eer en geweten’ zegt Hirsch Ballin (die indertijd minister van Justitie was) het volgende over de noodzaak tot modernisering binnen justitie:

‘Het moderniseren van de criminaliteitswetgeving was hard nodig. De bestaande wetgeving dateerde uit een periode waarin omvang en aard van crimineel gedrag in geen enkele vergelijking stonden met aantallen en soorten misdaden van nu. In 1926 was er in Nederland geen georganiseerde misdaad, geen computercriminaliteit en geen drugsmisdaad (...) De opsporingsmogelijkheden van de politie zijn verruimd en de mogelijkheden tot het doorzoeken van woningen, kantoren en auto’s zijn vergroot zodat verdachten minder kansen hebben om sporen uit te wissen. Ook op andere terreinen is bestaande wetgeving aan de tijd aangepast: in totaal ruim 150 wetsvoorstellen zijn bij het parlement ingediend, waarvan slechts één is verworpen.’²⁴⁰

De normloze en ontspoorde samenleving moet bijgestuurd worden

Hoewel de grote nadruk op efficiëntie en de vergelijking van het justitieapparaat met een productieketen, veel invloed hebben gehad op de ontwikkeling

238 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 829, nr. 2, p. 18.

239 *Stb.* 1993, 29. De Wet is op 1 april 1993 aangenomen in de arrondissementen Den Bosch en Dordrecht om vervolgens per 1 april 1995 landelijk in werking te treden.

240 Quote van minister Hirsch Ballin in *Van Erpecum* 1998, p. 178.

van het criminaliteitsbeleid, wordt hier eind jaren tachtig een meer moralistische en *crime fighting* toon aan toegevoegd.²⁴¹ Door zowel resocialisatie als sociaal beleid als de belangrijke middelen in de bestrijding van misdaad (oorzaken) af te wijzen, versterkt het rapport de verschuiving naar een strenge handhaving van regels en voorschriften als de ultieme steunpilaar van de sociale orde:

‘De vervanging van de traditionele Nederlandse zuilenmaatschappij door de moderne consumptiemaatschappij annex verzorgingsstaat in de jaren zeventig heeft de positie van het recht ingrijpend gewijzigd. Door het wegvallen van sociale verbanden tussen burgers onderling en de uitbreiding van de staatstaken, nam de behoefte aan wettelijke regelgeving, rechtshandhaving en -toepassing sterk toe (...)’²⁴²

Daar waar Nederlandse beleidsdocumenten voorheen op neutrale wijze over criminaliteit spraken, werd criminaliteit vanaf dit moment expliciet veroordeeld. Het ideaal van de neutrale, rationele, respect afdwingende staat uit de jaren zestig verloor steun, en politici zagen daarentegen een moreel ondernemende rol voor de staat.²⁴³ Nederlandse minister van Justitie Ernst Hirsch Ballin uitte deze moralistische oproep in 1993 in een artikel in het themanummer ‘Recht en moraal’ van *Justitiële Verkenningen*. Volgens Hirsch Ballin was de tolerante samenleving ontspoord, en zou een strenge overheid hier mede met behulp van strengere (en langere) straffen weer verandering in moeten brengen. Zo zegt de minister: ‘De hoogste prioriteit binnen ons beleid heeft noodzakelijkerwijze de preventieve en repressieve bestrijding van de criminaliteit. De inspanningen van alle betrokkenen dienen erop te zijn gericht al het mogelijke te doen om de criminaliteit terug te dringen.’²⁴⁴

3.4.2.2 Het bestrijden van onveiligheid door middel van het strafrecht

Naast het terugdringen van de feitelijke criminaliteit gaat justitie zich in de loop van de jaren negentig ook steeds meer richten op het terugdringen van de onveiligheidsgevoelens van burgers. Door criminaliteit te verbinden met veiligheid, worden de invloedssfeer en de inzet van het strafrecht als sociaal regulerend instrument aanzienlijk vergroot en in het politieke en publieke debat worden criminaliteit en onveiligheid als synoniemen van elkaar gebruikt.²⁴⁵ Deze nieuwe beleidslijn van justitie vindt haar oorsprong in de *Integrale Veiligheidsrapportage* van 1993.²⁴⁶ Volgens de rapportage zou de bur-

241 Van Swaaningen 1995, p. 30-31; Van Swaaningen 1997, p. 181.

242 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 829, nr. 1-2, p. 18.

243 Van Swaaningen 1997, p. 177-181.

244 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 829, nr. 1-2, p. 53-54.

245 Van Swaaningen en Van de Bunt 2004, p. 665-666.

246 *Kamerstukken II* 1992/93, 23 096.

ger zich in toenemende mate zorgen maken om de toegenomen risico's die de moderne samenleving kent. Hierbij wordt niet alleen gewezen op onveiligheid als gevolg van criminaliteit, maar tevens op bezorgdheid over andere risico's die de veiligheid bedreigen: milieuongevallen, verkeersongelukken, verloedering van stadsdelen, brandgevaar, rampen enzovoort.²⁴⁷ Ter bestrijding van deze gevoelens van onveiligheid roept de regering op tot een 'sterkere, daadwerkelijk integrale en ontkokerde aanpak'.²⁴⁸ Een aanpak waarbij gemeenten een belangrijke rol spelen en samenwerking met (vele) andere partners dan politie en justitie actief wordt gezocht.²⁴⁹

Met criminaliteit en onveiligheid als centrale thema's binnen het politieke (en het publieke) debat, werden het inperken van subjectieve onveiligheidsgevoelens,²⁵⁰ evenals het wegnemen van de oorzaken van deze onveiligheidsgevoelens belangrijke pijlers van het integrale veiligheidsbeleid waarbinnen het strafrecht eveneens een centraal onderdeel was.²⁵¹ Van een *ultimum remedium* verwordt het strafrecht door de integrale aanpak van de onveiligheidsgevoelens steeds meer tot een instrument dat ingezet moet kunnen worden voor alle oorzaken van onveiligheid. Bijleveld en Van de Bunt wijzen in hun gezamenlijke diesrede erop dat deze subjectivering van het strafrechtelijk beleid, door de koppeling te maken met de onveiligheidsgevoelens, niet alleen erg gevoelig is voor de waan van de dag maar eveneens bijdraagt aan het inzetten van het strafrecht voor problemen waar het niet voor is toegerust.²⁵² Niet alleen wordt hierdoor van het strafrecht veel verwacht, eveneens wordt van de overheid verwacht dat zij een veilige samenleving biedt. 'Van de overheid wordt niet meer alleen verwacht dat de ergste boeven worden gestraft. Nee, de overheid dient te zorgen voor een absoluut veilige samenleving, vrij van criminaliteit en alle andere bronnen van onveiligheid.'²⁵³

247 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 829, nr. 1-2, p. 9.

248 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 829, nr. 1-2, p. 2.

249 Voor een overzicht van de verdere ontwikkeling en impact van het integrale veiligheidsbeleid zie Cachet en Ringeling 2004, p. 635-662.

250 Boutellier wijst in zijn inaugurele rede bij de aanvaarding van de leeropdracht Politie- en veiligheidsstudies aan de Vrije Universiteit vanwege de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie op het centraal stellen van de bestrijding van subjectieve gevoelens in het criminaliteitsbeleid: 'Niet alleen is het moeilijk om 'gevoelens' te bestrijden, tevens is de subjectieve beleving van een onveiligheid een buitengewoon gecompliceerde zaak waarin verschillende lagen te onderscheiden zijn: de angst om daadwerkelijk slachtoffer te worden van criminaliteit, de zorg over criminaliteit als maatschappelijk probleem, de onvrede over andere sociale problemen, en de algemene onzekerheid die samenhangt met de risicomaatschappij' Zie Boutellier 2005, p. 3-4.

251 Van Swaeningen 2005, p. 291-292. Downes en Van Swaeningen (2007, p. 55-56) wijzen er, onder verwijzing naar Keijzers (2005, p. 90), op dat in deze periode het aantal debatten in de Tweede Kamer over criminaliteit en onveiligheid aanzienlijk steeg. Waar er in 1995 15 keer werd gedebatteerd over kwesties betreffende criminaliteit en (on)veiligheid, was dit aantal in 2003 verviervoudigd tot 60 keer in 2003.

252 Bijleveld en Van de Bunt 2003, p. 12-22.

253 Van Koppen en De Poot 2000, p. 359.

3.4.3 Bevindingen

Waar in de jaren zeventig de positieve gevoelens ten aanzien van de vooruitgang die de modernisering met zich meebracht al enigszins begonnen te keren en men zich meer bewust werd van de risico's van deze vooruitgang, heeft de crisis in de verzorgingsstaat in de jaren tachtig er toe bijgedragen dat het maakbaarheidsgeloof, voorzover dit nog aanwezig was onder de bevolking, permanent plaats gemaakt voor gevoelens van onzekerheid. Onzekerheid over de economie, onzekerheid over de toekomst maar ook onzekerheid over de eigen veiligheid door aanhoudend hoge criminaliteitscijfers. De zoektocht naar een adequaat antwoord, ingezet met Samenleving en Criminaliteit op dit gegeven, houdt dan ook aan in de tweede helft van de jaren tachtig en negentig en lijkt te zijn gevonden in een integrale aanpak van criminaliteit én onveiligheid, waarvoor niet langer alleen politie en justitie verantwoordelijk worden gehouden. Naast de traditionele spelers op het terrein van de (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding wordt er in toenemende mate geïnvesteerd in het eveneens verantwoordelijk maken van lokale overheden en het maatschappelijk middenveld voor het terugdringen van (met name) onveiligheidsgevoelens. Ook Garland wijst op deze veranderende infrastructuur van het criminaliteits- en veiligheidsbeleid als een van de kenmerken van het ontstaan van een veiligheidscultuur. Conform de beleidslijn die met Samenleving en Criminaliteit is uitgezet, wordt ook in dit tijdsvak de door Garland als 'schizofreen' bestempelde combinatie van de responsabiliseringsstrategie en de ontkenningstrategie voortgezet.²⁵⁴ Hardere maatregelen, waarbij consequent en snel werd opgetreden, zouden noodzakelijk zijn om de stijgende criminaliteitscijfers het hoofd te bieden. Deze meer punitieve houding, die is ingegeven door het verlangen om meer consistent en zichtbaar op criminaliteit te reageren en het daaruit voortvloeiende gewijzigde beleid binnen het Openbaar Ministerie, doen in deze periode de druk op de rechterlijke macht toenemen en de gevangencijfers stijgen.²⁵⁵

Een andere belangrijke ontwikkeling in deze periode, eveneens een kenmerk van de opkomende veiligheidscultuur volgens Garland, is de toenemende politisering van (strafrechtelijke) criminaliteitsbeheersing, veiligheid en cultuur. Het zijn centrale onderwerpen van politiek debat geworden, aangezien het onderwerpen zijn waar op eenvoudige wijze media-aandacht mee gegenereerd kan worden.²⁵⁶ Hoewel de Nederlandse massamedia in vergelijking tot het buitenland nog relatief gematigd zijn, is vanaf de jaren negentig sprake van een sterk groeiende aandacht van de media voor alles wat met criminaliteit,

254 Garland 2001, p. 103-138; Van Swaaningen 2004, p. 16-19.

255 Boone en Moerings 2007, p. 73; Buruma 2005, p. 108-111.

256 Zie ook: 't Hart 1997, p. 207-212.

veiligheid en strafrecht te maken heeft.²⁵⁷ Strafrecht als nieuwsitem lijkt definitief te zijn doorgebroken.²⁵⁸ Deze media-aandacht kan niet alleen op een handige wijze 'gebruikt' worden door politici, maar heeft eveneens tot gevolg dat het 'grote publiek' zich meer bewust wordt van hetgeen er speelt op het gebied van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding en zich dus ook meer bewust wordt van alle risico's en onveiligheden die de maatschappij kent.²⁵⁹ Zoals uit de ontwikkelingen van het immigratiedebat is gebleken hebben ook daarbij de media een grote rol gespeeld in de (negatieve) toonzetting van het politieke en het publieke debat. De ontwikkeling waarbij politiek, media, publiek en strafrecht elkaar beïnvloeden speelt tevens een belangrijke rol in de in paragraaf 5 te bespreken hedendaagse periode.²⁶⁰ De tolerante, humane visie op criminaliteit en de strafrechtshandhaving waarmee Nederland na de oorlog internationaal faam behaalde, lijkt in dit tijdsvak aan het wankelen en uiteindelijk ten val gebracht. Buruma concludeert dan ook dat voor wat het strafrechtelijke domein betreft, de transformatie van de verzorgingsstaat in Nederland gepaard is gegaan met het hoger op de politieke agenda komen van (het geloof in maakbare) veiligheid en normhandhaving.²⁶¹

3.5 IN DE BAN VAN VEILIGHEID

Deze laatste paragraaf biedt een overzicht van het recente verleden, van ongeveer de eerste tien jaar van de eenentwintigste eeuw.²⁶² Hoewel deze paragraaf, in vergelijking tot de voorgaande, ziet op de kortste tijdsperiode, is er veel gebeurd in Nederland dit decennium. De meest in het oog springende, en tevens de meest invloedrijke gebeurtenissen met het oog op het onderhavige onderzoek zijn toch wel de verschillende (inter)nationale terreurincidenten evenals de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh. Deze gebeurtenissen hebben niet alleen een onuitwisbare indruk achtergelaten op de Nederlandse politieke agenda, maar hebben ook de recente justitiële geschiedenis sterk bepaald. Aangezien het volgende hoofdstuk geheel in het teken staat van de impact van het (inter)nationaal terrorisme op de Nederlandse samenleving en de reactie daarop van overheidswege, zullen de verschillende (inter)natio-

²⁵⁷ Voor een mooi overzicht van de steeds intensiever wordende relatie tussen media (in het bijzonder televisie) en criminaliteit vanaf 1955 tot 1994 zie Brants en Brants 1994, p. 253-268.

²⁵⁸ Schuyt 1998, p. 207.

²⁵⁹ Brants en Brants 2002, p. 8-24.

²⁶⁰ Zie o.a. Koenraadt en Brants 1998, p. 552-554; Hes 1999, p. 19. Er wordt ook wel gesproken over de mediatisering van het strafrecht, waarmee wordt bedoeld op de groeiende behoefte van de media om alles wat met strafrecht te maken heeft breeduit te meten in zowel de geschreven als de audiovisuele media. Zie hierover o.a. Doorenbos 1998, p. 489; 't Hart 2001, p. 137 e.v.

²⁶¹ Buruma 2002, p. 194-195.

²⁶² Het manuscript werd afgerond in juni 2010.

nale terreurincidenten, evenals de reactie daarop vanuit justitie in de vorm van terrorismewetgeving in deze paragraaf onbesproken blijven. Eveneens zal in hoofdstuk vier, conform de daar volgens het model van Kingdon toegepaste analyse, de politieke achtergrond van de 21^e eeuw (de *political stream*) waartegen de antiterrorismewetgeving tot stand is gekomen, behandeld worden.

3.5.1 Een typologie van het heden

De 21^e eeuw wordt voor wat betreft het strafrecht en de criminaliteitsbestrijding gekenmerkt door een aanhoudende grote aandacht voor veiligheid en een, mede onder invloed van de media, nog altijd groeiende aandacht van politici en de samenleving daarvoor. In toenemende mate wordt het handelen van politie, OM en rechtelijke macht onder een vergrootglas gehouden en worden (vermeende) missers breed uitgemeten door de pers en aangegrepen door de politiek. Door deze dynamiek tussen politiek, media, en het (strafrechtelijk) criminaliteitsbeleid komt niet alleen de relatie tussen de strafrechtspraktijk (in het bijzonder de rechtspraak) en politiek onder druk te staan, maar wordt tevens ingespeeld op de onveiligheidsgevoelens van de burger. Het streven naar veiligheid en het formuleren van wet- en regelgeving gericht op het zo vroeg mogelijk detecteren en daarmee voorkomen van veiligheidsrisico's wordt mede door deze dynamiek het kernwoord van het strafrechtelijk beleid en een van de belangrijkste politieke thema's van dit decennium.²⁶³

3.5.1.1 Mediatisering, politisering en juridisering

In een periode waarin de feitelijke onveiligheid op basis van de grotendeels stabiele geregistreerde criminaliteitscijfers niet lijkt te stijgen,²⁶⁴ is de aandacht voor alles wat met veiligheid, criminaliteit en strafrecht te maken heeft alleen maar toegenomen.²⁶⁵ De media spelen hierin, zoals gezegd, een belangrijke rol. Zo schrijft Brants: 'De tijd dat een journalist van De Telegraaf eenzaam en alleen op de persbank in de rechtszaak zat is voorbij: strafrecht en criminaliteit hebben een hoge nieuwswaarde en spreken tot de verbeelding van de burger'.²⁶⁶ Al dan niet vermeende missers van justitie, rampen, onopgeloste

²⁶³ Roef 2003, p. 34; Boutellier 2004, p. 144.

²⁶⁴ De criminaliteitscijfers in Nederland zijn sinds 2002 onafgebroken gedaald. Deze daling is grotendeels toe te schrijven aan de jarenlange afname van het aantal vermogensdelicten. Het aantal geweldsdelicten laat eveneens een licht dalende lijn zien, maar schommelt de laatste jaren nogal. Zie hierover Noije en Wittebrood 2007, p. 213-242; Noije 2009, p. 301-331.

²⁶⁵ Van Koppen en De Poot 2000.

²⁶⁶ Brants beschrijft dat in het selectieproces van het nieuws de burger centraler is komen te staan. Deze ontwikkeling is volgens Brants alleen nog maar versterkt door komeetachtige opkomst en het dramatische verscheiden van Pim Fortuyn. 'Na zijn gewelddadige dood,

misdrijven en zogenaamde 'nieuwe' gevaren worden breed uitgemeten in de media en dragen bij aan de gevoelens van onrust onder de bevolking.²⁶⁷ Waar deze tendens van *mediatisering*,²⁶⁸ zoals gezegd al zichtbaar was vanaf de tweede helft van de jaren negentig, is deze in het onderhavige tijdsvak verder geïntensiveerd en werd er binnen de verslaglegging door de media eveneens een steeds grotere rol toebedeeld voor het slachtoffer. De 'emotionele' kant van het verhaal voert dikwijls de boventoon in plaats van de objectieve, doch saaier, feiten.²⁶⁹

Deze mediatisering heeft op haar beurt wederom bijgedragen aan de *politisering* van onveiligheid.²⁷⁰ Hiermee wordt bedoeld op de ontwikkeling dat de nadruk van met name overheidsactoren komt te liggen op het 'verdienen' van het publiek vertrouwen en niet om het sturen ervan: veiligheid verwordt met andere woorden tot een belangrijk middel om electoraat te winnen.²⁷¹ Brants geeft aan dat deze ontwikkeling niet los gezien kan worden van de algemene ontwikkeling van een partijendemocratie naar een toeschouwersdemocratie, of zoals de Belgische socioloog Elchardus enkele jaren geleden meende,²⁷² de overgang naar een 'dramademocratie.' Kenmerkend daarbij is het afnemend belang van politieke partijen en representatie en een steeds centralere rol van personen, hun imago en stijl, de zichtbaarheid van hun prestaties, van massamedia en opiniepeilingen. In een dergelijk klimaat, waarin zichtbaarheid en uitstraling van ogenschijnlijke authenticiteit, empathie en daadkracht, noodzakelijke voorwaarden zijn voor succesvolle politiek, floreert een populistische manier van politiek bedrijven.²⁷³ Inherent aan een toeschouwersdemocratie is eveneens het risico dat het politieke handelen niet wordt ingegeven door afweging en haalbaarheid, maar door scoringsdwang en dadendrang.²⁷⁴ Wanneer geconfronteerd met 'schokkende' nieuwsfeiten betreffende bijvoorbeeld 'de zoveelste ontsnapte TBS'er' scharen politici zich binnen de kortste keren achter een bepaalde zaak en worden al gauw beloftes gedaan, bijvoorbeeld dat het strengere strafrecht, waar 'het' publiek met zijn

waarvan geroepen werd dat de media daar mede het klimaat voor hadden geschapen, en de massale en emotionele reacties die dat onder aanzienlijke delen van de bevolking opriep, kwamen de media al snel tot de conclusie dat zij op pijnlijke wijze de gevoelens van velen hadden miskend of onderschat'. Brants 2008, p. 50. Zie ook Brants en Koenraadt (1998, p. 553) waar de auteurs de uit de literatuur naar voren gekomen criteria voor nieuwswaardigheid beschrijven.

267 Voor een nuancering van de relatie tussen media en onveiligheidsgevoelens zie Beunders 2008, p. 115-134.

268 Mediatisering verwijst naar de toegenomen media-aandacht voor crises en onveiligheid. Voor de media zijn onveiligheid, risico's en rampen nieuws en aanleiding om publieke problemen te definiëren. Zie: Muller 2005, p. 366.

269 Muller e.a. 2008, p. 21.

270 Zie hierover ook Corstens 2007.

271 Helsloot, Ruitenberg en Jong 2004, p. 147, en Rosenthal 2000a, p. 18.

272 Brants 2008, p. 52; Elchardus 2002.

273 Aerts 2009.

274 Van Praag en Brants 2005.

onrustgevoelens om vraagt, de oplossing biedt. Incidentenpolitiek en incidentenjournalistiek vallen op een dergelijk moment samen.²⁷⁵ 'Justitie tamboereert met nieuwe wetgeving, reorganisatie van het OM, uitbreiding van de politie, versoepelen van bevoegdheden en middelen, alles omwille van de efficiëntie en de daadkracht'.²⁷⁶ Hiermee loopt parallel aan de politisering van criminaliteit en veiligheid de tendens van het juridisch activisme, het in reactie op 'incidenten' die de veiligheid bedreigen dan wel bedreigd hebben, creëren van nieuwe wet- en regelgeving.²⁷⁷ In zijn werk met de veelzeggende titel *de Dreigingsspiraal*, waarschuwt Buruma ervoor dat er in het optreden van de politie bij criminaliteitsbestrijding onder invloed van dit juridisch activisme 'onoprechte handhaving' dreigt: het gaat dan niet om het uitdrukken van bepaalde waarden, het herstellen van een samenleving, maar om het produceren van straffen waar dat kan.²⁷⁸

3.5.1.2 Juridisering en risic strafrecht

Het primaat van veiligheid binnen het politieke en het publieke debat heeft ook het strafrecht niet ongemoeid gelaten: in het strafrecht wordt een belangrijk instrument ter bescherming van deze precieuze veiligheid gevonden.²⁷⁹ De veiligheidsnota *Naar een Veiliger Samenleving* (2002)²⁸⁰ is een uitvloeisel van deze gedachte en verbindt de behoefte aan veiligheid met de strafrechtelijke rechtshandhaving.²⁸¹ Voor het strafrechtelijk stelsel heeft dit tot gevolg gehad dat er de afgelopen jaren ingrijpende aanpassingen zijn doorgevoerd die in sterke mate zijn gericht op het inperken van de veronderstelde toename van maatschappelijke risico's. Deze aanpassingen bestaan zowel uit een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid middels nieuwe, ruimere strafbaarstellingen die zien op gedragingen in de vroege voorfase voorafgaand aan de voltooiing van een delict, als eveneens uit het formuleren van nieuwe strafvorderlijke bevoegdheden die niet steeds gekoppeld zijn aan de verdenking van een strafbaar feit. Daarbij wordt ter legitimatie van vergaande bevoegdheden die worden gecreëerd, afgeweken van het traditionele denken waarbij het strafprocesrecht wordt ingezet om maatschappelijk erkende doelen te beschermen of te bewerkstelligen onder de strikte beperking en normering van be-

275 Brants 2008, p. 52.

276 Brants en Brants 2002, p. 24.

277 Zie in deze context eveneens Pechtold 2007.

278 Buruma 2005, p. 32-33.

279 Aldus Prakken 2003: 'De wetgever produceert een bijna eindeloze stroom nieuwe wetsvoorstellen en wijzigingsvoorstellen van oude wetten, en in de toelichting op de voorstellen is altijd wel ergens het thema van de (on)veiligheid van het (potentiële) slachtoffer, de enige die er soms beter van wordt.'

280 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 684, nr. 1.

281 Cleiren 2004, p. 505.

voegdheden van de overheid ten opzichte van de burger.²⁸² Een voorbeeld van een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid betreft de aanpassingen binnen het voorbereidingsartikel (46 Sr) Hoewel er bij de behandeling van het wetsvoorstel begin jaren negentig herhaaldelijk werd gewezen op het risico dat bij strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen verdachten bestraft zouden worden puur op basis van hun kwade bedoelingen, nog voordat er feitelijk ook maar iets gevaarlijks of strafrechtelijks relevant was gebeurd, is het indertijd omstreden artikel in de loop der jaren nog verder ‘verruimd’ door de oorspronkelijke eis van het ‘in vereniging’ plegen van voorbereidingshandelingen te doen vervallen en recenter de ‘kennelijkheid’ van de bestemming van de voorbereidingsmiddelen te schrappen.²⁸³ Behalve op het terrein van het straf(proces)recht zijn er ook binnen het penitentiaire recht en op het terrein van de sanctietoepassing in deze periode ontwikkelingen aan te wijzen die passen binnen de tendens van risicostrafrecht en risicojustitie. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de introductie van specifiek op het voorkomen van recidive gerichte sancties,²⁸⁴ de ontwikkeling van de *long-stay* TBS, de verhoging van de strafmaxima met als doel het vermijden van riskant gedrag te bewerkstelligen²⁸⁵ en tevens aan het in toenemende mate gebruik maken van risicotaxatie-instrumenten tijdens de opsporing maar tevens door rechters bij hun oordeelsvorming.²⁸⁶

3.5.2 Bevindingen

Zoals gezegd laat deze laatste periode zich vanwege de actualiteit niet eenvoudig typeren. Wat op basis van de voorgaande beschrijving van het eerste decennium van de 21e eeuw echter wel geconstateerd kan worden, is dat het veiligheidsprimaat zoals zich dat reeds sinds eind jaren negentig begon af te tekenen, zowel binnen het politiek als het publiek discours, in deze periode tot een ware apotheose is gekomen.²⁸⁷ De in het volgende hoofdstuk te bespreken antiterrorismewetgeving is hiervan het (voorlopige) sluitstuk, maar zoals is beschreven hebben zich ook buiten de context van de terrorismebestrijding binnen het straf(proces)recht en het penitentiair recht de nodige wijzigingen voltrokken onder de noemer van de vergroting van de veiligheid. Waar De Roos in 2000 reeds signaleerde dat het strafrecht ‘in toenemende mate een rol wordt toegekend bij het binnen de perken houden van gevaren die ‘wij met z’n allen’ bereid zijn te nemen’ is de nadruk op risicobeperking in de loop

282 Cleiren 2006, p. 179, 183, 184.

283 Janssen 2006, p. 1005-1006.

284 Moerings 2003.

285 Roef 2003, p. 50.

286 Zie hierover bijvoorbeeld Moerings en Van Wingerden 2007, p. 231-238; Van Koppen 2008, p. 36-46.

287 Kelk 2007, p. 47-48.

van de jaren onder invloed van de in deze periode beschreven processen van mediatisering en politisering en de dreiging van het internationale terrorisme alleen maar verder gegroeid.²⁸⁸ Voor het straf(proces)recht gaat het veiligheidsprimaat gepaard met een verschuiving in het perspectief van het traditionele strafrechtelijke denken. Volgens Cleiren wordt 'het denken in termen van schuld, schending van rechtsnormen en intentie vervangen door een denken in termen van veiligheid, risico, zorgplicht, risico en welbevinden van de burger.'²⁸⁹

Hoewel het altijd lastig is om causale verbanden te leggen, zeker in een periode die nog volledig in ontwikkeling is, kan niet ontkend worden dat het politieke klimaat – wat voor deze periode nog uitgebreid aan de orde zal komen in het volgende hoofdstuk – eveneens heeft bijgedragen aan het (in stand houden van het) veiligheidsprimaat en het daarmee gepaard gaande denken in termen van risicobeperking- en uitsluiting. Zo was 'veiligheid' hét sleutelwoord van de Tweede Kamer verkiezingen in 2002, waar alle partijen – van links tot rechts op het politieke spectrum – op inzetten en ten aanzien waarvan een meer ferme aanpak werd beloofd. Het vertrouwen in de overheid was immers aanzienlijk gedaald en de succesvolle opkomst van Fortuyn had de onvrede onder burgers over de tot dan toe gevoerde politiek en de traditionele partijen duidelijk gemaakt. Een ander gevolg van de politieke dynamiek op het veiligheidsdenken betreft de 'immigratiefactor': criminaliteit en veiligheid worden, wederom in belangrijke mate als gevolg van het openlijke spreken hierover door Fortuyn, in toenemende mate gekoppeld aan immigratie en gebrekkige integratie van bepaalde minderheden. De laatste paar jaren is deze immigratiefactor onder invloed van (de dreiging van) het (inter)nationale terrorisme en het politiek activisme van de Partij van de Vrijheid onder leiding van Geert Wilders echter steeds meer verworden tot de 'islamfactor'.

Al met al zijn in het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw veiligheid, criminaliteit en immigratie nauw met elkaar vervlochten geraakt, wat volgens Pakes heeft geleid tot het ontstaan van een cultureel veiligheidscomplex.²⁹⁰ Hoewel criminaliteit eerst voornamelijk werd gezien als bedreiging van persoonlijke veiligheid, wordt het na de millenniumwisseling steeds meer beschouwd als een bedreiging voor de culturele structuur van de gehele samenleving. Excessief de (straf)wet overtredende en overlastgevende minderheidsgroepen worden niet alleen gezien als een bedreiging voor individuele slachtoffers, maar ook als bedreiging voor de tolerante Nederlandse samenleving in zijn geheel. Het is niet alleen de overtreding zelf die gevaarlijk wordt bevonden, maar het vermeende verzuim van de 'gevaarlijke anderen' om een

288 De Roos 2000.

289 Cleiren 2006, p. 184.

290 Pakes 2006, p. 144-145; Pakes 2004, p. 293; Zie ook Van der Veer (2006, p. 111-124) waarin eveneens wordt gesignaleerd dat er in het nieuwe millennium een sterke culturele component wordt toegevoegd aan het politieke debat.

tolerante Nederlandse levenswijze – en de daarbij horende normen en waarden – aan te nemen wordt ook in toenemende mate gezien als dezelfde dreiging. In het strafrecht is vervolgens, aansluitend bij de in hoofdstuk twee gepresenteerde inzichten van de *new penology*, een belangrijk instrument gevonden om door middel van uitbreidingen van de aansprakelijkheid, verruiming van opsporingsbevoegdheden en het gebruik van risicotaxatie-instrumenten, allerhande *dangerous others* en overige veiligheidsrisico's het hoofd te bieden.

3.6 UITLEIDING: DE NEDERLANDSE VEILIGHEIDSCULTUUR

Het doel van dit hoofdstuk was om, door middel van een weergave van enkele in het oog springende sociale, culturele en rechtspolitieke ontwikkelingen van grofweg de afgelopen 65 jaar, een beeld te schetsen van de veranderende maatschappelijke en rechtspolitieke achtergrond waarbinnen de in het volgende hoofdstuk te bespreken terrorismewetgeving tot stand is gekomen. De, weliswaar met enigszins grove penne streken geschetste, veranderingen hebben laten zien dat, zij het in mindere mate dan in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, ook in Nederland sterke contouren zichtbaar zijn van een veiligheidscultuur. Het feit dat niet alle twaalf kenmerkende veranderingen voor een *culture of control* die door Garland in zijn werk worden onderscheiden in Nederland even sterk aanwezig zijn, doet hier niet aan af. In hun analyse van de naoorlogse ontwikkelingen in Nederland en de criminaliteitsbestrijding, komen ook Downes en Van Swaaningen tot deze conclusie:

'Despite all the differences in time, size and intensity, the Netherlands is following much the same lines as David Garland (2001) analyzes in his *Culture of Control* for the United States and England. If we follow Garland's analysis and consider punishment to be a cultural agent, the current message is that the Dutch have purged themselves of the misplaced leniency of the past and are no longer afraid to punish.'²⁹¹

Conform de inzichten van Beck, Giddens en Garland heeft het hoofdstuk inzichtelijk gemaakt dat zich in Nederland met name in de jaren zestig en zeventig belangrijke maatschappelijke veranderingen voltrokken die aan de basis liggen van het ontstaan van een Nederlandse risicosamenleving. Burgers zijn niet alleen mondiger geworden, maar zijn zich eveneens meer bewust geraakt van hun maatschappelijke leefomgeving en de uiteenlopende onzekerheden en risico's die deze in zich draagt. De stijgende criminaliteitscijfers, mede als gevolg van de gestegen materiële welvaart aangezien in het bijzonder de 'kleine' criminaliteit in beginsel lijkt te stijgen, is een van de risico's waarover de mondige burger zich in toenemende mate zorgen maakt.

291 Downes en Van Swaaningen 2007, p. 66.

Sinds medio jaren tachtig vormen de bestrijding van criminaliteit en de door burgers ervaren onveiligheid dan ook belangrijke punten op de politieke agenda. In reactie op het niet eenvoudig te bestrijden criminaliteitsprobleem, de toenemende onrustgevoelens en het afnemende vertrouwen in de overheid (niet alleen waar het de bestrijding van criminaliteit betreft, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van de economie en de sociale zekerheid) worden alle zeilen bijgezet door de regering. Dit heeft zich geuit in een criminaliteitsbeleid waarbij, aansluitend bij de bevindingen van Garland ten aanzien van de Verenigde Staten en Engeland, enerzijds wordt gezocht naar preventieve en pragmatische middelen om de criminaliteit zo effectief mogelijk te bestrijden, terwijl anderzijds in belangrijke mate via politici een duidelijke repressieve en zelfs moralistische boodschap wordt verkondigd aan de bevolking. In het kader van de eerste beleidslijn, conform de door Garland onderscheiden *adaptation* strategie, wordt ingezet op een zo breed mogelijke criminaliteits- en onveiligheidsbestrijding waarbij er naast het strafrecht juist in toenemende mate een beroep wordt gedaan op en gebruik wordt gemaakt van lokale en publieke initiatieven ter voorkoming van onveiligheid veroorzaakt door criminaliteit en andersoortige overlast. Binnen de tweede beleidslijn wordt, in overeenstemming met wat Garland in zijn werk als de *denial* strategie aanduidt, het straf(proces)recht en daarmee gepaard gaande (ingrijpende) sancties dikwijls als de meest voor de hand liggende oplossing voor de diversiteit aan criminaliteitsproblemen gepresenteerd. Onder toezicht van de media die in criminaliteit en onveiligheid een belangrijke bron van nieuws en kijkcijfers hebben gevonden, laten verantwoordelijke ministers zich krachtig uit over uiteenlopende aan criminaliteit gerelateerde en voor publieke onrust zorgende kwesties. Van pedofielen tot (ontsnapte) TBS'ers tot potentiële terroristen. In korte en krachtige termen wordt de bevolking overtuigd dat er alles aangedaan zal worden om de desbetreffende risicogroep hard aan te pakken en onschadelijk te maken. De vraag op welke wijze dit vervolgens zal moeten gebeuren evenals de vraag naar de effectiviteit van eventueel wel reeds voorgestelde maatregelen komt dikwijls niet of nauwelijks aan de orde. Waar beide strategieën, beide beleidslijnen, naast elkaar bestaan, lijkt in het bijzonder de laatste beleidslijn problematisch met het oog op de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving. Hoewel deze 'strategie' vanuit een politiek oogpunt, waarbij het winnen of het behouden van kiezers een belangrijk doel is, te begrijpen is, bestaat het gevaar dat vanwege deze politieke geladenheid de wetgeving op oneigenlijke gronden tot stand komt en niet voldoende doordacht is om daadwerkelijk het probleem waarop ze ziet afdoende te kunnen bestrijden.

Terrorisme is, als mondiaal, angstaanjagend en tot de verbeelding sprekend risico, een belangrijk actueel voorbeeld van een collectief veiligheidsrisico wat door (nationaal) overheidsbeleid en zeker door wetgeving, moeilijk te bestrijden is. Desondanks is er door de Nederlandse regering wel degelijk actie ondernomen in de vorm van uiteenlopende antiterrorismewetgeving. In hoeverre

deze wetgeving inderdaad in belangrijke mate is ingegeven door (oneigenlijke) politieke belangen, waardoor vragen betreffende de effectiviteit, doeltreffendheid en legitimiteit tijdens de totstandkoming van de wetgeving minder aan de orde zijn gekomen, zal (mede) inzichtelijk worden gemaakt in het volgende hoofdstuk. In dat hoofdstuk zal aan de hand van het *policy*-model van Kingdon, waarbij niet alleen wordt gekeken naar de wetgeving zelf maar eveneens naar de politieke context en dynamiek waarbinnen deze tot stand is gekomen, de totstandkoming van de verschillende Nederlandse antiterreurwetten geanalyseerd worden.

Het huidige terrorisme is in zijn vorm een nieuw fenomeen en stelt de samenleving met urgentie voor nieuwe dilemma's. (...) Het vermogen van overheid



en samenleving om zich tegen een mogelijke aanslag te beschermen en zich te wapenen tegen pogingen daartoe, moet aan die dreiging worden aangepast (...) Het anti-terrorismebeleid is voortdurend in ontwikkeling, zowel op nationaal als op internationaal niveau. Wij zouden ons echter vergissen indien we menen dat het slechts om een tijdelijke aanpassing gaat vanwege een acute dreiging. Beseft moet worden dat het open en complexe karakter van de moderne samenleving deze kwetsbaar maakt voor de mogelijkheden van de moderne wapentechnologie, zodat ook los van de huidige dreiging overheid en samenleving hun weerbaarheid moeten versterken.¹

Bron: ANP Photo, 14-09-2001, In het puin van het World Trade Center is een Amerikaanse vlag neergezet. Tussen de brokstukken wordt met man en macht gezocht naar overlevenden van de aanslag.

¹ Kamerstukken II, 2003/04, 29 754, nr. 1, p. 1.

4.1 INLEIDING

Het terrorisme in Nederland begon niet met de moord op Theo van Gogh of met de activiteiten van de Hofstadgroep. Hoewel Nederland in vergelijking tot andere Europese landen na de Tweede Wereldoorlog relatief weinig politieke onrust of terroristische incidenten heeft gekend, zijn er in ons land in de jaren zeventig en tachtig wel een aantal binnenlandse en buitenlandse groeperingen in Nederland actief wier daden tegenwoordig naar alle waarschijnlijkheid, afhankelijk van de gehanteerde definitie, kunnen worden aangeduid als terrorisme.² Gezien het aantal dodelijke slachtoffers of gewonden, viel van het terrorisme in de jaren zeventig zo op het eerste gezicht misschien wel meer te duchten dan van het hedendaagse terrorisme.³ De (dreigingen van) aanslagen, gijzelingen en kapingen vormden voor de toenmalige regering een serieuze uitdaging. De reactie van overheidswege was indertijd in eerste instantie

2 Het begrip terrorisme, of beter gezegd de definitie van het begrip terrorisme, is veel bediscussieerd binnen de sociale wetenschappen. Los van het probleem dat het lastig is om een onderscheid aan te brengen tussen terrorisme, guerrilla of een zware vorm van (georganiseerde) criminaliteit, speelt ook het probleem wat door Tackrah treffend in een zin is verrat: 'One man's terrorist is another man's freedom fighter'. Hiermee duidt Tackrah op het 'probleem' dat het bepalen van wie of wat als terrorist of daad van terreur aangemerkt kan worden, een moreel oordeel omvat. Wanneer men zich identificeert met de slachtoffers van een aanval dan spreekt men over terrorisme, wanneer men zich kan vinden in de beweegredenen van de daders, dan zal dat oordeel kunnen veranderen. Het is al met al veilig om te zeggen dat er weinig begrippen zijn die zich zo moeilijk in een sluitende en alles dekkende definitie laten vervatten als terrorisme. Hoewel er enige overeenstemming is onder deskundigen over welk type geweld doorgaans gekwalificeerd kan worden als een 'daad van terreur', is dit deskundigen oordeel zeker niet unaniem. Dit gebrek aan unanimiteit voor wat betreft de definitie van terrorisme wordt geaccepteerd en door sommige wetenschappers binnen de sociale en politieke wetenschappen zelfs een onverkomelijke werkelijkheid geacht. Zo is Laqueur van mening *dat 'a comprehensive definition of terrorism... does not exist nor will it be found in the foreseeable future.'* Niet alle wetenschappers reageerden zoals Laqueur. Sinds de tweede helft van de jaren zestig zijn er duizenden boeken en artikelen verschenen over de conceptualisering en definiëring van het begrip terrorisme (Laqueur, 1977). De meest bekende definities die in Nederland gehanteerd worden zijn die van de AIVD: 'Terrorisme is het plegen van of dreigen met op mensenlevens gericht geweld, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.', de definitie van de NCTb 'Terrorisme is het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden of plegen van op mensen gericht ernstig geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappijontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.' In het wetboek van Strafrecht wordt daarnaast gesproken over het hebben van een 'terroristisch oogmerk', waaronder wordt verstaan 'het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.'

3 Schmid 1989.

echter erg terughoudend en relatief mild.⁴ Hoewel wel beleid werd ontwikkeld, moest men van aparte (strafrechtelijke) terrorismewetgeving niets weten. Van een dergelijke terughoudende en milde houding ten aanzien van (de dreiging van) terrorisme en antiterrorismewetgeving kan vandaag de dag niet meer worden gesproken. Reeds na de aanslagen op de Twin Towers in New York, werd besloten dat wel degelijk speciale antiterrorisme wetgeving en strikter beleid moest worden opgesteld. Hoewel deze nieuwe wet- en regelgeving op grote schaal is bekritiseerd vanuit de rechtswetenschap en andere toezichthoudende instanties, zoals uitvoerig besproken zal worden in hoofdstuk vijf, is binnen een relatief kort tijdsbestek een aanzienlijke hoeveelheid soms ingrijpende terrorismewetgeving doorgevoerd.

In het vorige hoofdstuk zijn de diverse maatschappelijk veranderingen besproken die eraan hebben bijgedragen dat het criminaliteit- en veiligheidsbeleid en de daarbij behorende wet- en regelgeving zich in een bepaalde richting hebben ontwikkeld. Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, is er vanaf 1985 een ommekeer zichtbaar op dit vlak, waarbij de nadruk in toenemende mate wordt gelegd op het managen van (bronnen van) criminaliteit en onveiligheid. De verschillende beleidsnota's die vanaf 1985 zijn verschenen weerspiegelen deze ontwikkeling door de nadruk die in toenemende mate wordt gelegd op het belang van preventieve maatregelen. Na 2001, onder invloed van het (inter)nationaal terrorisme krijgt de toenemende nadruk op preventie nog een extra *boost*. Het gevolg hiervan is dat op bepaalde terreinen, zoals hieronder zal blijken bijvoorbeeld op het terrein van terrorisme, sindsdien door publiek en politiek wordt gevraagd om (soms extreme) preventie. Het *managen* van criminaliteit en onveiligheid maakt beter gezegd plaats voor het compleet beheersen daarvan in de zin dat alles op alles gezet moet worden om (nieuwe) criminaliteit en onveiligheid te voorkomen. Hierbij kan worden gedacht aan het uitbreiden van het wettelijk instrumentarium met extra opsporingsbevoegdheden, ruimere wettelijke strafbaarstellingen, een uitbreiding van de mogelijkheden van de inlichtingendiensten, etc.

Hoewel de in het vorige hoofdstuk besproken maatschappelijke veranderingen een zeer grote rol hebben gespeeld in het creëren van een goede voedingsbodem voor deze nieuwe wet- en regelgeving, zou een enkele verklaring aan de hand van deze maatschappelijke veranderingen een te beperkt beeld geven.⁵ De rol van de politiek en de dynamiek en invloed van het politieke besluitvormingsproces kan in deze context dan ook niet onbesproken blijven. Nieuw beleid en nieuwe wet- en regelgeving is immers het product van menselijke invloeden en menselijk handelen. Bij monde van de wetgever wordt het politieke debat zoals dat plaatsvindt binnen het politiek forum, wat op zichzelf tevens weer wordt beïnvloed door het publiek forum, vertaald naar

4 Jansse 2005, p. 56.

5 Garland 2000, 2001; Jones & Newburn 2004, p. 123-151; Jones & Newburn 2007, p. 125.

concrete maatregelen.⁶ Beleid en wet- en regelgeving zijn daarmee tevens het resultaat van een aantal processen dat plaatsvindt op het niveau van de politiek. In dit hoofdstuk zal dan ook aan de hand van de in hoofdstuk één reeds besproken *agency-led approach* in kaart worden gebracht op welke wijze doelgerichte acties en beslissingen van sleutelfiguren binnen de politieke arena van invloed zijn geweest op het nieuwe beleid en nieuwe wet- en regelgeving inzake terrorismebestrijding. Bij deze benadering gaat men ervan uit dat de veranderingen in sociale structuren en culturele gevoeligheden, veranderingen die zich op een macroniveau afspelen, slechts de achtergrond vormen waardoor de beslissingen en handelingen van politici kunnen worden beïnvloed.⁷ Het model dat zal worden gebruikt om op systematische wijze inzicht te bieden in invloed van de politiek op het tot stand komen van de terrorismewetgeving, is het in hoofdstuk één eveneens besproken *policy-model* van Kingdon.⁸ Volgens het model van Kingdon bestaat het proces van de totstandkoming van nieuw beleid en nieuwe wet- en regelgeving uit verschillende 'deelprocessen'.⁹ Hoewel het proces van de totstandkoming van nieuw beleid en nieuwe wet- en regelgeving doorgaans niet plaatsvindt volgens een gestructureerd vaststaand format, Kingdon onderkent dit ook, worden binnen het model drie verschillende *proces streams* onderscheiden die in ieder geval waarneembaar zouden moeten zijn binnen elk *policy process*: de *problem stream*, de *policy stream* and de *political stream*. Kingdon stelt dat deze drie *proces streams* zich het gros van de tijd relatief onafhankelijk van elkaar bewegen. Echter, wanneer op het juiste moment de drie streams bij elkaar komen ontstaat een zogeheten *policy window*.¹⁰ Dit is een specifiek moment in een proces waarbij een probleem, een plan en politieke steun bij elkaar komen en de kans ontstaat om een initiatief of een verandering in beleid of wet- en regelgeving te realiseren. Personen die volgens Kingdon bij uitstek *policy windows* weten te herkennen zijn de zogenaamde *policy entrepreneurs*. Door op een politiek gunstig moment een plan te presenteren als dé oplossing voor een (acuut) probleem is de entrepreneur in staat een krachtige impuls te geven aan een proces.¹¹ Kortom, het is het meest waarschijnlijk dat zich een belangrijke ontwikkeling in het beleid voordoet wanneer de drie 'streams' samenkomen, wanneer het onderliggende probleem kan worden gekoppeld aan (klaarliggend) beleid en wetgeving en de politiek hiermee instemt. Om een de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving goed te kunnen analyseren en om een realistisch beeld van dit proces te verkrijgen is het volgens Jones en Newburn een vereiste dat wordt

6 Zie over de wisselwerking tussen beide fora ook hoofdstuk 1, paragraaf 1.3 en 1.4.

7 Jones & Newburn 2004, p. 123.

8 Kingdon 1995.

9 Kingdon noemt hierbij in ieder geval *agenda setting*, *alternative specification*, *authoritative choice* en *implementation*. Kingdon 1995, p. 2.

10 Kingdon 1995, p. 20.

11 Kingdon 1995, p. 122.

gekeken naar de aard van en de relaties tussen de drie te onderscheiden streams.¹²

Dit hoofdstuk is afwijkend van de eerdere hoofdstukken omdat het intern verdeeld is in twee delen. In het eerste deel van het hoofdstuk zal de reactie van overheidswege op het terrorisme zoals dat zich in Nederland heeft voorgedaan voor 2001 worden besproken en in het tweede deel de reactie op het terrorisme van na 2001. Zoals eveneens uit hoofdstuk één en twee volgt, wordt onder 'reactie van overheidswege' in dit onderzoek verstaan formele overheidsbeslissingen in de zin van wetgeving, waarbij de nadruk ligt op het straf- en strafprocesrecht.¹³ Voor beide periodes zal aan de hand van de opbouw die logischerwijze volgt uit de theorie van Kingdon het proces van totstandkoming van de terrorismewetgeving worden geanalyseerd. Aan de hand van de drie *process streams* die Kingdon identificeert zullen respectievelijk de *problem stream*, de *policy stream* en de *political stream* ten aanzien van het terrorismebeleid in kaart worden gebracht. Op basis van de uitkomst van deze twee analyses ten aanzien van het terrorisme voor en na 2001 zal uiteindelijk een antwoord worden gegeven op de vraag op welke wijze de politieke besluitvorming de wetgeving heeft beïnvloed en welke verschillen er zijn waar te nemen tussen beide tijdsperiodes.

DEEL I – (ANTI)TERRORISME IN NEDERLAND VOOR 2001

Alvorens in te gaan op een aantal belangrijke actiegroeperingen die in Nederland actief zijn geweest voor 2001, is het van belang om even stil te staan bij het onderscheid dat na de aanslagen van 11 september wordt gemaakt tussen *oud* terrorisme en *nieuw* terrorisme.¹⁴ Ongeacht welke definitie van terrorisme men gebruikt, verschillende onderzoekers, beleidsmakers en politici zijn van mening dat vanaf medio jaren negentig sprake is van een nieuw soort terrorisme met andere kenmerken dan het terrorisme zoals dat voor die tijd werd gekend.¹⁵ Sinds 11 september 2001 heeft dit nieuwe terrorisme aanzienlijk

¹² Jones & Newburn 2005, p. 61.

¹³ Jones & Newburn onderscheiden in hun werk drie *policy*-niveaus: 'first the broadest level of *policy ideas, symbols and rhetoric*, second, the more concrete manifestations of policy in terms of *policy content and instruments* and third the more practical applications of policy in terms of its *implementation* by practitioners and professionals' (Jones & Newburn 2007, p. 22-23). Dit onderzoek richt zich hoofdzakelijk op het tweede level, *policy content and instruments*. Hiermee wordt aangesloten bij Bernstein and Cashore die beargumenteren dat 'empirical studies need to focus upon formal policy decisions such as statutes, regulations and statements because these manifestations of policy most accurately capture the actual choices of government'. Bernstein and Cashore 2000, p. 70.

¹⁴ Muller, Rosenthal & Ruitenberg 2005a, p. 29.

¹⁵ *Kamerstukken II*, 2003/04, 27 924, nr. 94; *Kamerstukken II*, 2003/04, 27 925, nr. 123; *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 754, nr., 1, p. 1. See for example Laqueur 1999; Lesser et al 1999; Aubrey 2004.

aan bekendheid gewonnen en is (de bestrijding van) het nieuwe terrorisme uiteindelijk tot een nieuw mondiaal thema geworden. In de literatuur bestaat er veel discussie over de houdbaarheid en de impact van dit onderscheid tussen nieuw en oud terrorisme.¹⁶ Critici wijzen er op dat de acceptatie van de term 'nieuw terrorisme' de richting waarin de terrorismebestrijding zich ontwikkeld evenals de in het kader daarvan genomen antiterrorismewetgeving zou kunnen beïnvloeden. Zo zou het predicaat 'nieuw' kunnen worden gebruikt om een nieuwe, haastig tot stand gekomen, ingrijpende antiterrorismewetgeving te rechtvaardigen zonder dat de noodzaak van deze wetgeving voldoende vaststaat en zonder dat deze voldoende politiek en publiek bediscussieerd is.¹⁷ Voorstanders van het onderscheid daarentegen wijzen op het gevaar van een te naïeve houding ten aanzien van het nieuwe terrorisme en de catastrofale gevolgen die dit met zich kan meebrengen. Zonder verder te veel in te willen gaan op de discussie rondom de vraag in hoeverre het post 2001 terrorisme daadwerkelijk 'nieuw' en anders is, is het om de beslissingen van de regering en de wet- en regelgeving welke is gebaseerd op dit onderscheid te begrijpen wel van belang om een goed begrip te hebben van wat onder 'nieuw' en 'oud' terrorisme wordt verstaan. De kenmerken van het oude terrorisme zullen hierna worden besproken en de kenmerken van het nieuwe terrorisme in het tweede deel van het hoofdstuk dat ziet op het terrorisme van na 2001.

Kenmerken van 'oud' terrorisme

Het nieuwe terrorisme kent, ongeacht welke verschijningsvorm, een aantal algemene kenmerken waardoor het zich onderscheidt van het oude terrorisme. Het 'oude' terrorisme zoals we dat kennen van voor 11 september 2001 wordt gekenmerkt door een duidelijke doelstelling en het gebruik van min of meer gelimiteerd geweld.¹⁸ Door middel van gerichte moorden op publieke personen, gijzelingen, kapingen en ontvoeringen wordt getracht op gewelddadige wijze te intimideren. Dergelijke gewelddadige intimidatie is bedoeld om de publieke opinie en de regering onder druk te zetten om aan de (vaak) politiek getinte eisen te voldoen.¹⁹ Het doden van slachtoffers wordt zoveel mogelijk vermeden om de kans op inwilliging van de wensen te vergroten.²⁰ Zoals

16 In 'Hedendaags terrorisme en fanatisme: voor een goed begrip' betoogt De Graaff dat in plaats van het onderscheid tussen 'oud' en 'nieuw' terrorisme, er gesproken zou moeten worden van drie ideaaltypen van politiek geweld die alle drie onder de noemer 'terrorisme' gerekend kunnen worden. De Graaff onderscheidt het gebruik van politiek geweld als politiek drukmiddel, het gebruik van politiek geweld als een vorm van zelfexpressie door betrokkenen en als laatste het politiek geweld als 'religieus gemotiveerd geweld ter verwezenlijking van Gods rijk op aarde'. De Graaff 2008, p. 34.

17 Hoffman 1998, p. 212.

18 Muller, Rosenthal & Ruitenberg 2005a, p. 29.

19 Simon & Benjamin 2000, p. 65; Spencer 2006, p. 7.

20 Simon & Benjamin 2000, p. 66.

Muller en Rosenthal het treffend verwoorden: '...de bewoners, passanten en passagiers zijn het wisselgeld bij onderhandelingen met de autoriteiten en de terroristen zijn dat wisselgeld kwijt op het moment dat ze die toevallige slachtoffers doden.'²¹ De terroristen probeerden hun acties als een middel van propaganda te gebruiken om zo hun politieke steun te verhogen. Terroristen wilden zoveel mogelijk publiciteit voor hun daden. Dit blijkt ook uit het feit dat aanslagen vaak van tevoren waren aangekondigd en achteraf vrijwel direct werden opgeëist en uitgelegd. Het gerichte geweld werd meestal gepleegd met conventionele tactieken zoals handwapens, machinegeweren, evenals explosieven. 'Oude' terroristen waren niet bijzonder geïnteresseerd in nieuwe tactieken en onconventionele wapens zoals massavernietigingswapens.²² Tenslotte wordt benadrukt dat het 'oude' terrorisme georganiseerd is op hiërarchische wijze met redelijk goed gedefinieerde bevel- en gezagstructuren. Ondanks het feit dat het onmogelijk is om de verschillende lagen duidelijk van elkaar te onderscheiden, redeneert James Fraser dat het 'oude' terrorisme georganiseerd is als een piramide, met het leiderschap dat beslist over het algehele beleid en plannen aan de top. Dit wordt gevolgd door een grotere laag van actieve terroristen die dikwijls aanvallen uitvoeren en dikwijls betrokken en gespecialiseerd zijn in bepaalde activiteiten. In de volgende laag bevinden zich de actieve aanhangers die inlichtingen, wapens, bevoorradings, communicatie, transport en betrouwbare panden leveren. Onderaan de piramide staan de passieve aanhangers, die sympathiseren met de doelen van de terroristische organisatie, hun ideeën verspreiden en hun emotionele steun uiten.²³

Bij het oude terrorisme kan met betrekking tot de Nederlandse situatie worden gedacht aan de acties van de Rode Jeugd/Rode Hulp, de RaRa en de Zuid-Molukkers, waarbij met name de acties van de laatste groep het meest gewelddadige karakter kenden.²⁴ Buitenlandse voorbeelden zijn bijvoorbeeld de *Irish Republican Army* (IRA), *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA) en de *Rote Armee Fraction* (RAF).²⁵ Deze buitenlandse voorbeelden zullen in het kader van dit onderzoek echter slechts voor de volledigheid van het overzicht kort aan de orde komen in paragraaf 4.2.3 maar verder buiten beschouwing worden gelaten. De verschillende Nederlandse (binnenlandse) groeperingen zullen in het navolgende besproken worden.

Het policy process

Hiervoor is beschreven welke drie groepen in Nederland in de jaren zeventig, tachtig en negentig het meest actief zijn geweest voor wat betreft het plegen

21 Muller, Rosenthal & Ruitenberg 2005a, p. 30.

22 Spencer 2006, p. 8.

23 Aldus James Fraser, zoals geciteerd in Henderson 2001, p. 17.

24 Abels 2007, p. 121; Schmid 1989, p. 334-338; Jansse 2005, p. 62.

25 Muller, Rosenthal & Ruitenberg 2005a, 2006.

van aanslagen en gijzelingen welke, afhankelijk van de gehanteerde definitie, in retrospect aangemerkt zouden kunnen worden als 'terrorisme'. Hoewel zal blijken dat naar aanleiding van de verschillende aanslagen en gijzelingen geen bijzondere terrorismewetgeving tot stand is gekomen in deze periode, is wel het een en ander gebeurd op het gebied van beleidsvorming ten aanzien van terrorismebestrijding. Aspecten van het indertijd geformuleerde beleid zijn nog steeds terug te vinden in het hedendaagse geheel van wet- en regelgeving op het gebied van terrorisme. Omdat het gezien de ernst van de gijzelingen en aanslagen en de problemen waar politie en justitie tegen aan liepen, niet ondenkbaar zou zijn geweest wel speciale antiterrorismewetgeving te formuleren is het interessant te achterhalen wat de overwegingen zijn geweest dit niet te doen en tevens inzicht te krijgen in de achterliggende ratio achter de maatregelen die indertijd wél zijn genomen. Deze, omvangrijke, tweede paragraaf is gestructureerd langs de lijnen van het *policy-model* van Kingdon. Door de *problem stream* (4.2.), de *policy stream* (4.3.) en de *political stream* (4.4.) in kaart te brengen wordt beoogd inzicht te bieden in de wijze waarop de verschillende streams de terrorismebestrijding in Nederland gedurende de jaren zeventig hebben beïnvloed.

4.2 DE PROBLEM STREAM

Voor de situatie tot 2001 valt de *problem stream* in Nederland uiteen in een aantal verschillende problemen. Zo kennen de jaren zestig, zeventig, tachtig en negentig allen hun eigen specifieke problematiek ten aanzien van terrorisme en de bestrijding ervan. In het hierna volgende zullen de verschillende (maatschappelijke) problemen die ten grondslag liggen aan of samenhangen met de terroristische incidenten waar de Nederlandse overheid tot 2001 mee te maken krijgt in chronologische volgorde worden besproken.

4.2.1 Zuid-Moluks terrorisme en de Rode Jeugd

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, hebben zich in Nederland in de jaren zestig en zeventig de nodige maatschappelijke veranderingen voltrokken.²⁶ Niet alleen het economisch tij keert, tevens wordt de samenleving onder toenemende invloed van de media en het uiteenvallen van de zuilenstructuur steeds meer 'open' en 'individualistischer'. Hoewel verzuiling heeft geleid tot het vervagen van een aantal sociale verschillen, heeft de ontzuiling deze verschillen weer blootgelegd en een groter politiek en ideologisch bewustzijn teweeg gebracht. Wegens de ontzuiling en secularisatie zorgt religie niet langer

26 Moerings 1983.

voor de sociale binding van de samenleving. Integendeel, in de politieke arena verliezen religieuze partijen hun grip op jongeren. Religie verliest niet alleen in het politieke veld, maar ook socio-economisch.²⁷ Alles wel beschouwd heeft ontzuiling, en daarmee de verslappende grip van religie, bijgedragen aan de verminderde invloed van traditionele autoriteit binnen de politiek, de kerk, en in de familie, en heeft het tevens de ontwikkeling van protestbewegingen gestimuleerd. In vele andere landen werden deze decennia gekarakteriseerd door verzet tegen autoriteit en daarmee een groeiende rol voor de protestbewegingen.²⁸ Een belangrijk verschil tussen de protestbewegingen in Nederland, in vergelijking met enkele andere landen zoals Duitsland en Italië, was dat protest in Nederland niet voortkwam uit een grote(re) materiële behoefte.²⁹ Alwaar de overheid, zoals beschreven in hoofdstuk drie, gedurende de jaren zestig aldus geregeld te maken krijgt met ludieke en minder ludieke protesten van diverse protestbewegingen is er tot aan het begin van de jaren zeventig in Nederland op het gebied van *gewelddadig* politiek activisme, van terrorisme, nog nooit iets voorgevallen. Vanaf 1970 zou daar echter verandering in komen. In dat jaar zou Nederland voor het eerst te maken met binnenlands (oud) terrorisme. De twee binnenlandse groeperingen die hierbij een hoofdrol hebben gespeeld in deze periode zijn de Rode Jeugd en de Zuid-Molukse jongeren. Aangezien de geschiedenis van het Nederlandse (oude) terrorisme het meest wordt gedomineerd door de acties van deze laatste groep, zal deze groep als eerst worden beschreven. De Rode Jeugd zal daarna aan bod komen.

4.2.1.1 Zuid-Molukse Jongeren³⁰

Het Zuid-Molukse terrorisme was een van de eerste vormen van binnenlands terrorisme in Nederland. De basis van de spanningen die hebben geleid tot het Zuid-Molukse terrorisme zijn terug te voeren op de proclamatie van de onafhankelijkheid van Indonesië in Jakarta op 17 augustus 1945.³¹ Deze onafhankelijkheid had tot gevolg dat Nederland een van haar belangrijkste koloniën, Nederlands-Indië, dreigde kwijt te raken. Om dit te voorkomen trachtte de Nederlandse overheid zo snel mogelijk weer de voet aan de grond te krijgen in Indonesië. Afgezien van in de Molukken, een eilandengroep in het oostelijk deel van de Indische Archipel, liepen de verschillende pogingen hiertoe op niets uit.³² In hun strijd om Indonesië te heroveren wordt naast het Neder-

27 Ellemers 1979.

28 Moerings 1983, p. 95.

29 Moerings 1989, p. 361; Schmid 1993.

30 Gebruikte achtergrondliteratuur over de algemene geschiedenis van de Zuid-Molukken en de Zuid-Molukse gemeenschap omvat o.a.: De Graaf 1977; Van Kraam 1977; Pollmann en Seleky 1978; Utrecht 1972.

31 Voor meer informatie over de geschiedenis van de Republiek Indonesië zie: Woodman 1955; Fisher 1959; Soebadio & du Marchie Sarvaas 1978.

32 Teitler & Groen 1987, 1990.

landse leger ook het Koninklijk Nederlands Indisch Leger (KNIL) ingezet waarvan de meerderheid van de soldaten afkomstig was van Java of de Zuid-Molukken. Mede onder internationale druk van de Verenigde Staten, die dreigde met het stopzetten van de Marshall hulp en het uit de NAVO zetten van Nederland, draagt Nederland op 27 december 1949 tijdens een rondetafelconferentie in Den Haag georganiseerd door de UN Security Counsel, de soevereiniteit over aan Indonesië.³³ Na het uitroepen van de onafhankelijkheid van Indonesië neemt de wens onder Molukkers toe om een eigen onafhankelijke Zuid-Molukse republiek te stichten, onafhankelijk van Indonesië.³⁴ Op 25 april 1950 werd door enkele Zuid-Molukse leiders de Republiek Maluku Selatan (RMS) uitgeroepen, tot groot ongenoegen van toenmalig president Soekarno. Deze laat zijn militaire troepen op 28 september 1950 Ambon, het belangrijkste eiland van de Molukken, binnenvallen om op die manier de RMS met succes te val te brengen.³⁵ De zuidelijke eilanden en de midden-Molukken waren al eerder belegerd, vrij snel na de proclamatie van de RMS door de Indonesische troepen. Gedurende de militaire acties van het Indonesische leger, verkeerden de opstandelingen op Ambon in de veronderstelling dat het Nederlandse leger hen de broodnodige ondersteuning zou komen bieden. Ze geloofden op grond van de Rondetafelconferentie akkoorden van 1949 en hun eeuwenlange koloniale banden met Nederland de steun te krijgen van Nederland en de Verenigde Naties.³⁶ Tot grote frustratie en onbegrip bleef deze ondersteuning echter uit aangezien de Nederlandse regering de opstand op Ambon als een binnenlandse aangelegenheid van Indonesië beschouwde.³⁷

Tegelijkertijd waren er, naast de problemen die zich beperkten tot de eilandengroep en voornamelijk Ambon, problemen met de Molukse soldaten die dienst hadden gedaan in het KNIL en zich op diverse plekken verspreid over Indonesië bevonden. De Indonesiërs beschouwden hen als bezetters omdat de Molukse soldaten hadden meegevochten met het Nederlandse leger tijdens de zogenoemde 'politieele acties' om Indonesië weer in handen van de Nederlanders te krijgen.³⁸ Bij deze acties waren tienduizenden Indonesiërs om het leven gekomen. Het KNIL zou worden opgeheven op 26 juli 1950 en daarmee werden de Molukkers voor de keuze gezet ofwel te demobiliseren naar een 'plaats naar keuze' in Indonesië ofwel over te stappen naar het APRIS,

33 Herman & Van der Laan Bouma 1980, p. 227.

34 Muller 2008b, p. 218; Zie ook Bootsma 2000 en Boscher & Waaldijk 1985.

35 Eikelenboom 2007, p. 112; Vandoorne 1973.

36 Zie hierover bijvoorbeeld Van der Meulen 1981.

37 Muller 2008b, p. 218-219.

38 In de jaren tussen de proclamatie van de Republiek Indonesië in 1945 en de soevereiniteitsoverdracht van eind 1949 heeft Nederland twee grote militaire offensieven tegen de RI uitgevoerd. Om niet te worden beticht van het voeren van een koloniale oorlog, werden deze offensieven versluierend 'politieele acties' genoemd. De eerste politieele actie duurde van 21 juli tot 5 augustus 1947. De tweede actie begon op 19 december 1948 en eindigde op 5 januari 1949.

het Indonesische leger. Door de onverzettelijke houding van de Indonesische overheid ten opzichte van het Molukse onafhankelijkheidsstreven werd het eerste aanbod van de hand gewezen.³⁹ Wanneer de Indonesische regering op haar beurt weigert de KNIL-ers te demobiliseren naar plaats van hun voorkeur, in eerste instantie Ambon waar de KNIL-ers de RMS willen steunen en in tweede instantie Nieuw-Guinea omdat dit gebied Nederlands bleef en aan de Molukken grensde, kon worden gesproken van een patstelling.⁴⁰ De KNIL'ers worden, in afwachting van demobilisatie, geplaatst in doorgangskampen waarvan de meesten op Java waren gelegen. Het idee van het toenmalig Kabinet Drees/Van Schaik om de Molukkers, in afwijking van de KNIL – regels, op Java te demobiliseren om op die manier buitenlandse kritiek en een verslechterende verhouding met Indonesië te voorkomen, werd echter door tussenkomst van in Nederland woonachtige Molukkers de kop in gedrukt.⁴¹ Er werd een geding tegen de Nederlandse staat aangespannen waarbij de Molukkers door de rechter in hun gelijk worden gesteld. Voor de Nederlandse regering zat er niets anders op dan de KNIL'ers met hun gezinnen naar Nederland te halen. In de eerste helft van 1951 kwamen ongeveer vierduizend Zuid-Molukse militairen met hun families – in totaal meer dan twaalfduizend personen – naar Nederland.⁴² Bij aankomst in Nederland werden de KNIL'ers vrijwel direct uit dienst ontslagen en in woonkampementen gestopt. Omdat Nederland niet op de komst van zo veel Molukkers had gerekend en nog volop verward was in de wederopbouw, waren deze kampementen voormalig werkkampen, kazernes, kloosters, maar ook de voormalige concentratiekampen Vught, Schattenberg en het voormalige Westerbork.⁴³ Door hun ontslag uit het KNIL ontvangen de ex-militairen geen wachtgeld of pensioen, maar worden ze slechts in natura betaald met voedsel uit de gaarkeukens in de kampementen, andere levensbehoeften evenals drie gulden zakgeld per volwassene per week. De ex-militairen zijn van het ene op het andere moment werkloos en mogen in Nederland geen betaald werk verrichten waardoor ze ook geen verandering kunnen aanbrengen in hun situatie.⁴⁴ Het plaatsen van de Molukkers in de woonoord en de overige marginale voorzieningen valt te verklaren door de gedachte die zowel leefde bij de Molukkers zelf als bij de Nederlandse overheid, namelijk dat het verblijf in Nederland slechts van korte duur zou zijn. Omdat beide partijen van mening waren dat het verblijf slechts tijdelijk van aard was, werden zowel door de Nederlandse regering als door de Moluk-

39 Eikelenboom 2007, p. 112; Zie hierover ook Manuhutu & Smeets 1991.

40 Verschillende werken zijn gebruikt als achtergrond informatie en ter beeldvorming. Bijvoorbeeld Keppy 1994; Sahertian 1995.

41 Sinds augustus 1950 bevond zich namelijk een delegatie van Molukse militairen in Nederland, onder leiding van sergeant-majoor F.A. Aponno. Zij was gekomen om de belangen van de achterban te behartigen.

42 Rosenthal 1984, p. 389.

43 Manuhutu & Smeets 1991; Tuynman-Kret 1985.

44 Bootsma 2000, p. 18-19.

se gemeenschap weinig inspanningen verricht om integratie te bewerkstelligen. Dit wederzijdse gebrek aan integratie-inspanningen droeg bij aan de isolatie van de Molukse populatie ten opzichte van de Nederlandse samenleving. Dit gebrek aan integratie heeft er onder meer toe bijgedragen dat het ideaal van een onafhankelijke republiek der Zuid-Molukken, de RMS, bleef voortleven onder de populatie Zuid-Molukkers in Nederland.⁴⁵ Hoewel was verwacht dat in de loop der tijd, het ideaal van een onafhankelijke RMS weg zou vagen onder de tweede en derde generatie Zuid-Molukkers (generatie die hun 'eigen' land nooit gezien hadden) terwijl de oude generatie van Zuid-Molukkers uitstierf, was dit niet het geval.⁴⁶ De politieke situatie in Indonesië stond hun terugkeer echter in de weg. Indonesische troepen versloegen de overgebleven RMS troepen in 1963 door hun leider Chris Soumokil gevangen te nemen die in 1966 te executeren, tot woede van de Molukse emigranten in Nederland.⁴⁷ Tot overmaat van ramp, weigerde de Nederlandse regering om de Indonesische regering te veroordelen wegens de executie en de daaropvolgende brute onderdrukking van de Molukse eilanders. Tweede en derde generaties Molukkers in het bijzonder riepen op tot meer directe en radicale activiteit. Zij waren verontwaardigd over de manier waarop hun ouders behandeld waren, en voelden zichzelf uitgestoten door Nederland. Vanwege de late en moeizame integratie van de Molukkers in de Nederlandse samenleving was de werkloosheid hoog, waren de meeste mensen slecht opgeleid en woonden zij in omstandigheden die veel te wensen overlieten.⁴⁸

De Zuid-Molukse jongeren worden gedreven door enerzijds hun wens voor een onafhankelijke RMS maar anderzijds ook hun woede jegens de Nederlandse overheid en de daar aan ten grondslag liggende gevoelens dat ze, of beter gezegd hun ouders, door deze overheid zijn misleid en vervolgens in de steek zijn gelaten. De meeste jongeren zijn opgegroeid in tamelijk primitieve omstandigheden in de al eerder aangehaalde Molukse woonoorden en hebben van dichtbij meegemaakt dat hun vaders als ex-KNIL militair direct bij aankomst in Nederland werden afgedankt door de Nederlandse staat en hoe het in eerste instantie tijdelijke verblijf al snel een permanent karakter kreeg.⁴⁹ Een toenemend aantal tweede generatie Zuid-Molukse jongeren raakte ervan overtuigd dat slechts gewelddaden de Molukse-zaak onder de aandacht van het publiek en de politiek zouden kunnen brengen. Ze werden geïnspireerd door de successen van Che Guevara, de Black Panthers en Yasser Arafat.⁵⁰ Waar onder de eerste generatie Zuid-Molukkers, de ex-KNIL'ers zelf, de aanhang voor een onafhankelijke Molukse republiek met de jaren afnam, groeit de groep Zuid-

45 Herman & Van der Laan Bouma 1980, p. 231-232.

46 Persijn 1976, p. 103-110.

47 Eikelenboom 2000, p. 114-115.

48 Jansse 2005, p. 60.

49 Bootsma 2000, p. 10.

50 Allen & Loubert 2005; Eikelenboom 2007, p. 118-119.

Molukse jongeren die sympathiseren met het ideaal van de RMS.⁵¹ Hoewel de Nederlandse regering op de hoogte was van de groeiende anti-Indonesië sentimenten en spanningen onder de Zuid-Molukse jongeren, was zij verrast door de in de volgende paragraaf nog uitvoeriger te bespreken bezetting van de Indonesische ambassadeurswoning op 31 augustus 1970 door 33 gewapende Molukse actievoerders. De gijzeling werd pas beëindigd na tussenkomst van bemiddelende Zuid-Molukse leiders, dominee Metiary en RMS-president Manusama. De Nederlandse regering zegt uiteindelijk toe dat er een gesprek zou komen tussen de Nederlandse en Zuid-Molukse regering waarbij de heersende problematiek en vermeende verwachtingen zouden moeten worden besproken. Tijdens dit gesprek, wat plaatsvond op 7 oktober 1970, laat de Nederlandse overheid bij monde van toenmalig minister-president De Jong en minister Luns (Buitenlandse Zaken) weten aan de Zuid-Molukse regering niets te willen weten van een politieke interpretatie van het Zuid-Molukse vraagstuk maar wel doordrongen te zijn van de lastige positie waarin de Zuid-Molukkers in Nederland verkeren.⁵² Het uiteindelijke resultaat van de bezetting van de Ambassade is dan ook teleurstellend voor de Zuid-Molukse jongeren. Waar het hen te doen was om een onafhankelijke RMS, maakte het gesprek tussen de Nederlandse regering en de Zuid-Molukse leiders pijnlijk duidelijk dat dit niet in het vooruitzicht lag en dat de Nederlandse regering zich ook niet in woorden sterk zal maken voor de RMS door de kwestie nogmaals aan te kaarten bij de VN of andere internationale fora.⁵³

Na de bezetting van de Indonesische ambassadeurswoning wordt het de regering duidelijk dat er zoiets bestaat als een 'Zuid-Molukse problematiek' en dat daar wat aan moet worden gedaan.⁵⁴ In het debat dat op 1 september 1970 plaatsvond in de Tweede Kamer, naar aanleiding van de verklaring van de minister-president over de gebeurtenissen in Wassenaar, tonen verschillende Kamerleden voorzichtig hun sympathie ten aanzien van de Molukse zaak en wordt eveneens herhaaldelijk hand in eigen boezem gestoken door te wijzen op het gebrek aan integratiebeleid en adequaat optreden van de regering naar aanleiding van onder andere de moord op Soumokil en het wederom aanhalen van de banden tussen Nederland en Indonesië. Zo heeft volgens Kamerlid Jongeling van de G.P.V. de opeenstapeling van dit gebrekkige en minder tactische optreden aan de kant van de Nederlandse overheid geleid tot een polarisering tussen de Zuid-Molukkers en de autochtone Nederlandse bevol-

51 Herman & Van der Laan Bouma 1980, p. 232; Rosenthal 1984, p. 390-391.

52 Zitting 1970/71, 10 977, nr. 2 (Verslag van de bespreking tussen de Nederlandse regering en de Zuid-Molukse Leiders) p. 3-4.

53 Jansse 2005, p. 60; Bootsma 2000, p. 52.

54 Zie ondermeer, *Kamerstukken II* 1969/70, 94ste vergadering, p. 4355-4376 en *Kamerstukken II* 1970/71, vergadering van 29 maart 1971 van de Vaste Commissie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

king.⁵⁵ Naast Jongeling tonen diverse andere Kamerleden, de een sterker dan de ander, begrip ten aanzien van de houding van de Zuid-Molukse jongeren en Nederland terwijl zij de gewelddadige uiting die daaraan werd gegeven in Wassenaar veroordelen. Hoewel door de gebeurtenissen in Wassenaar de Zuid-Molukse problematiek op de politieke agenda is terechtgekomen beperkt het debat zich tot het verbeteren van de sociale en problematiek van de Zuid-Molukkers in Nederland en de vraag op welke wijze de spanning tussen integratie en eigen identiteit van de Zuid-Molukkers weggenomen zou kunnen worden.⁵⁶ Het debat blijft echter zeer beperkt en leidt niet tot concrete resultaten, onder meer door strubbelingen tussen de betrokken Ministeries.⁵⁷ Dit leidt ertoe dat de beloofde dialoog tussen de Zuid-Molukse jongeren en de Nederlandse regering over ál hun problemen, en dus niet alleen de sociale en de culturele problematiek, niet goed tot stand komt. Er wordt veel gesproken over maar niet gesproken mét de Zuid-Molukse jongeren. Dit uitblijven van een, in de ogen van de Zuid-Molukse jongeren, passende oplossing heeft alleen maar bijgedragen aan een versterking van de radicale elementen in de Molukse bevolking en tot een shift in de focus van de radicalen: niet langer waren uitsluitend Indonesische doelwitten interessant, het politiek geweld werd in de jaren na 1970 jaren ook direct gericht tegen de Nederlandse staat.⁵⁸ Het verbeteren van de sociale en culturele omstandigheden waarin de Zuid-Molukkers verkeren, blijft gedurende de rest van de jaren zeventig een (moeilijk) aandachtspunt van de regering.⁵⁹ De verschillende incidenten die zijn gepleegd door de Zuid-Molukse jongeren zullen worden besproken in paragraaf 4.3.1. onder 'policy stream' aangezien aan de hand van deze concrete gebeurtenissen uiteindelijk politieke actie zal worden ondernomen. Hieronder echter alvast een overzicht van de belangrijkste Zuid-Molukse incidenten.

55 *Kamerstukken II 1969/70*, 94ste vergadering n.a.v. de verklaring van de minister-president over de gebeurtenissen in Wassenaar p. 4363 en 4364.

56 Deze vraag naar het wegnemen van de spanning tussen integratie en eigen identiteit van de Zuid-Molukkers staat onder meer centraal tijdens de eerste vergadering van de vaste Commissie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Dit Ministerie wordt na de gebeurtenissen in Wassenaar expliciet verantwoordelijk gesteld voor het welzijn van de Zuid-Molukkers in Nederland.

57 Jansse 2005, p. 63; Bootsma 2000, p. 56-59.

58 Herman & Van der Laan Bouma 1980, p. 127.

59 Aldus Cuperus en Kleinsma 1980, p. 26-27; Jansse 2005, p. 63.

Tabel 1: Belangrijkste Zuid-Molukse acties in de periode 1970-1978⁶⁰

31 augustus 1970	Bezetting van de woning van de Indonesische ambassadeur in Wassenaar, 30-35 gegijzelden, 1 dodelijk slachtoffer.
02 december 1975	Treinkaping bij Wijster, 75 gegijzelden, 3 dodelijke slachtoffers.
04 december 1975	Bezetting van het Indonesisch Consulaat-generaal in Amsterdam. 41 gegijzelden, 1 dodelijk slachtoffer.
23 mei 1977	Treinkaping bij de Punt, 54 gegijzelden, 8 dodelijke slachtoffers (waarvan 6 terroristen).
23 mei 1977	Gijzeling van basisschool in Bovensmilde, 110 gegijzelden.
13 maart 1978	Bezetting van het Provinciehuis in Assen, 69 gegijzelden, 2 dodelijke slachtoffers.

4.2.1.2 De Rode Jeugd en de Rode Hulp⁶¹

Het Zuid-Molukse terrorisme was in de jaren na de Tweede Wereldoorlog de belangrijkste vorm van binnenlands terrorisme die Nederland heeft gekend. Naast de Zuid-Molukse jongeren is een andere binnenlandse terroristische organisatie die na Tweede Wereldoorlog actief is geweest in Nederland de Rode Jeugd. Deze organisatie ontstond in 1966 en maakte in 1971 een overstap naar de 'stadsguerrilla', een concept bedacht door de Braziliaanse politiek filosoof Carlos Marighella.⁶² De term 'stadsguerrilla' is een verzamelnaam voor de links-extremistische organisaties waar die van de jaren zestig tot in de jaren negentig de kop op staken. Het betrof hier relatief kleine, clandestiene groeperingen die probeerden met gewelddadige verrassingsacties in grote stedelijke centra de weg te plaveien voor de revolutie in hun eigen land en de wereld. Zij zagen zich als deel van een 'anti-imperialistische' en 'antikapitalistische' internationale revolutionaire beweging. Buitenlandse voorbeelden zijn de West-Duitse *Rote Armee Fraktion (RAF)* en de Italiaanse *Brigate Rosse*.⁶³ In Nederland was echter in tegenstelling tot Duitsland en Italië, slechts een handjevol militante linksextremisten onder de noemer van de Rode Jeugd (later de Rode Hulp) die gedurende een korte periode in de geest van de hiervoor omschreven definitie van een stadsguerrilla ook daadwerkelijk gewelddadig handelden.⁶⁴ De centrale boodschap van de Rode Jeugd was het omverwerpen

60 Gebaseerd op het overzicht in Schmid, A. (1989) 'Politiek geweld en terreurbestrijding in Nederland', *Tijdschrift voor Criminologie*, 4, pp. 340-341.

61 Zie voor een uitvoerige omschrijving van de achtergronden van de Rode Jeugd: Dekkers & Dijkman 1988; Eikelenboom 2007, p. 141-170; Pekelder 2007, p. 89-104.

62 Emerson Vermaat 1987, p. 333.

63 Pekelder 2007, p. 89.

64 Id.

van het kapitalistische en imperialistische systeem.⁶⁵ Geweld als middel om de beoogde revolutie te bewerkstelligen werd door de Rode Jeugd niet afgewezen.⁶⁶ Hoewel de Rode Jeugd enkele honderden leden (veelal afkomstig uit een arbeidersmilieu) en verschillende afdelingen had die gevestigd waren in diverse grote steden, waren de meest militante leden van deze groep te vinden bij de Rode Jeugd afdeling in Eindhoven.⁶⁷ Deze afdeling richtte zich in haar acties herhaaldelijk tegen het bedrijf Philips en andere doelwitten in de stad Eindhoven. Dat aanhangers van de Rode Jeugd geweld niet schuwden werd duidelijk tijdens de verschillende protestmarsen die in de periode 1965-1967 in Nederland werden gehouden tegen de oorlog in Vietnam en de militaire staatsgrepen in Indonesië en Griekenland. Tevens is de plaatsing van diverse (nep)bommen in de periode 1966-1972 toegeschreven aan de Rode Jeugd.⁶⁸

Toen twee vooraanstaande Rode Jeugd leden in 1972 na betrapting op heterdaad van het vervoeren en het in het bezit hebben van explosieven in de gevangenis terecht kwamen, ontstond in Nederland een groep die zich solidair verklaarde met de Rode Jeugd en diens aanhangers.⁶⁹ Deze groep droeg de naam de Rode Hulp. De Rode Hulp identificeerde zich met de twee 'martelaren' en bood hulp bij het mobiliseren van sympathisanten voor nieuwe acties. Ex-leden van de Rode Jeugd vonden onderdak bij de Rode Hulp onder wiens dekmantel ze de droom van een stadsguerrilla konden voortzetten.⁷⁰ De gevangenneming van de twee Rode Jeugd leden als gevolg van de grote aandacht van politie en BVD is een dusdanige tegenslag voor de Rode Jeugd, dat de toenmalige voorzitter Willem Oskam in maart 1974 oproept tot ophef-

65 De tweedeling waaraan wordt gerefereerd is een tweedeling die volgens Dekkers al vrij snel na de oprichting van de Rode Jeugd in 1966 zichtbaar was: Aan de ene kant stonden de 'terroristen' die de Rote Armee Fraktion als voorbeeld had en die via een stadsguerrilla het kapitalisme omver wilde werpen, aan de andere kant stonden de 'economen' die de nadruk wilde leggen op sociaaleconomische veranderingen. In 1971 maakte deze laatste groep zich los de organisatie om de Rode Jeugd-ML op te richten. De letters ML stonden hierbij voor Marxist respectievelijk Leninist. De afgesplitste 'economen' omschreven de resterende Rode Jeugd als terroristisch en regelrecht fascistisch. Dekkers en Dijkman 1988, p. 18-19.

66 Klerks 1989, p. 96-97. Volgens Moerings werd het gebruik van geweld door veelvuldig door de Rode Jeugd verkondigd en ook als protestmiddel werd onderschreven, maar bleven daadwerkelijke gewelddadige escalaties ook vaak uit. Moerings 1983, p. 106-107 en 1989, p. 357-358.

67 Afdeling IJmuiden Breda, Eindhoven, Amsterdam en Kampen. Deze laatste twee afdelingen werden uiteindelijk afdelingen waar de afsplitsing de Rode Jeugd ML zich concentreerde.

68 Hoewel de plaatsing van diverse echte, functionerende bommen is toegeschreven aan de Rode Jeugd, is er in een aantal gevallen ook sprake geweest van het plaatsen van nepbommen. Zo bevatte een door de Rode Jeugd bij een Rechtbank geplaatste vliegtuigbom bijvoorbeeld in plaats van explosieven het portret van Mao.

69 De vervoerde explosieven zouden gebruikt worden ter ondersteuning van het Griekse verzet (het LEA verzet). Eikelenboom beschrijft uitvoerig op welke wijze er ten aanzien van deze arrestatie gebruik gemaakt zou zijn van infiltratie door de BVD als gevolg waarvan de arrestatie heeft kunnen plaatsvinden. Eikelenboom 2007, p. 147-148.

70 Dekkers en Dijkman 1988, p. 40.

fig.⁷¹ Een deel van de aanhangers van de Rode Hulp haalt de contacten aan met diverse internationale (terroristische) organisaties waaronder het *People's Front for the Liberation of Palestine* (PLFP), de IRA en de RAF. Een tiental Rode Hulp-leden reizen af naar Zuid Jemen om daar een PLFP trainingskamp te volgen samen met leden van de RAF en de ETA. Als de groep na de training daadwerkelijk tot actie wil overgaan door een vliegtuig te kapen worden de twee verantwoordelijke Rode Hulp leden door plaatselijke autoriteiten opgepakt in Tel Aviv respectievelijk Bombay.⁷² Deze dubbele arrestatie van wederom twee sleutelfiguren en eveneens de aanhoudende aandacht van politie en BVD heeft eind December 1976 geleid tot het uiteenvallen van de Rode Hulp.⁷³

Tabel 2: Incidenten die worden toegeschreven aan de Rode Jeugd⁷⁴

26 mei 1970	Rookbom wordt naar binnen gegooid tijdens een vergadering van de Eindhovense gemeenteraad.
21 juli 1971	De auto van hoofdcommissaris van politie Eindhoven dhr. Odekerken wordt opgeblazen.
24 februari 1972	Politie vindt een bom bij het Evoluon te Eindhoven
? maart 1972	Politie vindt een bom bij het jaarbeursgebouw in Utrecht
24 april 1972	Verschillende bommen ontploffen bij Philips vestigingen in Rotterdam, Hilversum en Baarn vanwege het niet voldoen van Philips aan de gestelde eisen door de actiegroep 'Eindhoven Griekenland'.
29 mei 1972	Explosie in Arnhem en de politie vindt een niet-ontplofte bom bij een Philips vestiging in Amsterdam.
17 oktober 1972	Bom gevonden in de auto van Philips directeur Bavinck. In deze zelfde maand ontvingen verschillende hoge functionarissen van Philips dreigbrieven en nepbommen

4.2.2 De jaren tachtig en negentig: de opkomst en teloorgang van RaRa

Na de turbulente jaren zeventig en de problematiek rondom de Zuid-Molukkers leken de jaren tachtig aanvankelijk een stuk rustiger te verlopen. Hoewel er begin jaren tachtig wel diverse schermutselingen waren met verschillende antimilitaristische actiegroepen leken de grote gijzelingsacties voorbij en ebde

⁷¹ Dekkers en Dijksman 1988, p. 68-69.

⁷² Emerson Vermaat 1987, p. 333.

⁷³ Schmid, 340; De Graaf 2007, p. 111; Dekkers en Dijksman 1988, p. 153-154.

⁷⁴ Dit overzichtje bevat alle aanslagen die ofwel direct door de Rode Jeugd zijn opgeëist, ofwel door de politie met de Rode Jeugd in verband zijn gebracht. Het overzicht is gebaseerd op Eikelenboom, Klerks, Muller en Muller en 'de 21 doden die van Gogh voorgingen'.

de politieke en maatschappelijke aandacht voor terrorisme enigszins weg.⁷⁵ Illustratief voor deze afnemende aandacht voor terrorisme is, zoals ook gesignaleerd door Paul Abels, dat het onderwerp in de jaren 1979-1985 niet één keer aan de orde komt in de Vaste Kamercommissie voor Inlichtingen en Veiligheidsdiensten.⁷⁶ In 1985 stellen BVD en CRI zelfs vast dat het land op dat moment geen echt terrorisme kende.⁷⁷ Wel bestaat er zorg over de zogenaamde 'rustland-theorie'. Volgens deze theorie zou de rust in Nederland op het gebied van terreurdaden zou te maken hebben met het feit dat Nederland onder (internationale) terroristen bekend stond als een vrijplaats, een plaats om uit te rusten en nieuwe aanslagen te plannen. Verschillende auteurs geven aan dat deze theorie – waarvoor nooit enig bewijs werd gevonden – met name door buitenlandse (Amerikaanse en Duitse) krachten onder de aandacht van de Nederlandse media werd gebracht, met als doel om de Nederlandse overheid tot een strenger antiterrorismebeleid te bewegen.⁷⁸ Tot 1985 deden zich geen grote crisissituaties voor. In de tweede helft van de jaren tachtig laaiden de gemoederen weer op door een reeks aanslagen in de vorm van brandstichtingen op vestigingen van supermarktketen Makro door de Revolutionair Anti Racistische Actie, de RaRa. De RaRa was een groepering die in de jaren tachtig de aandacht op zich vestigde door een aantal branden en gewelddadige acties waarbij zij zich in de eerste instantie richtte tegen het Zuid-Afrikaanse apartheidsregime. De aanhangers van RaRa stelden zich achter de bevrijdingsbeweging in Zuid-Afrika en probeerden door middel van gewelddadige acties buitenlandse investeerders te bewegen zich uit Zuid-Afrika terug te trekken.⁷⁹ De supermarktketen Makro leek het voornaamste doelwit te zijn van de RaRa, in de periode 1985-1988 werd bij diverse vestigingen van de Makro brand gesticht om op die manier de Raad van Bestuur van de eigenaar van Makro SHV er toe te bewegen zich terug te trekken uit Zuid-Afrika. De RaRa slaagt erin haar doel te bereiken.⁸⁰ In de jaren negentig leek de doelstelling van de groepering enigszins te veranderen. De acties waren niet langer direct gericht tegen het apartheidsregime, maar het protest richtte zich tegen de onmenselijkheid van het Nederlandse vluchtelingenbeleid wat door de RaRa werd gezien als een wettelijk gelegitimeerde vorm van racisme waartegen moest worden geageerd.⁸¹ Het standpunt van de RaRa dat een racistische bevolkingspolitiek

75 De antimilitaristische acties die begin jaren tachtig worden uitgevoerd in Nederland worden hoofdzakelijk gepleegd door de actiegroep Onkruid. Eikelenboom 2007, p. 166-167; Moerings 1989, p. 360.

76 Abels 2007, p. 124-125.

77 Muller 1994, p. 60-62.

78 Abels 2007, p. 124-125; Schmid 1989, p. 334.

79 Muller 1994, p. 362; Muller 2008, p. 228-229.

80 Muller 2009, p. 229.

81 Hoewel de acties van de RaRa vanaf de jaren negentig wel worden aangeduid als een nieuwe doelstelling of een nieuwe richting die door de RaRa zou zijn ingeslagen, is dit door de toenmalige aanhangers van de RaRa ontkend. Zo valt te lezen in een RaRa pamflet

ten grondslag aan het gevoerde vluchtelingenbeleid en de discussies daarover werd indertijd, zoals beschreven in hoofdstuk drie, gevoed door de uitspraken in de politiek van (onder andere) toenmalig VVD voorman Frits Bolkenstein die van mening was dat de Nederlandse waarden en normen beschermd moesten worden voor invloeden van migranten en vluchtelingen.⁸² Door middel van aanslagen probeert de RaRa de politieke en publieke opinie in Nederland wakker te schudden en mogelijk te bewegen tot het nastreven van de doelstelling die RaRa voor ogen had: een maatschappij waarin een groot deel van de mensen niet afgeschreven en rechteloos is. De weg daarheen zou moeten bestaan uit een aantal fundamentele veranderingen. Waaruit deze fundamentele veranderingen concreet zouden moeten bestaan en hoe ze zouden moeten worden bewerkstelligd, werd door de RaRa in haar documenten niet nader geëxpliciteerd.⁸³

Er was en is nog steeds onzekerheid of de RaRa van de jaren tachtig uit dezelfde personen bestond als RaRa in de jaren negentig.⁸⁴ De aanslagen in de jaren negentig werden gekenmerkt door een grotere mate van professionaliteit dan in de jaren tachtig. Waar de opsporingsinstanties in de jaren tachtig nog enigszins zicht meenden te hebben op de personen die actief waren binnen RaRa, tast men over de hoedanigheid van de RaRa aanhangers van de jaren negentig nog in het duister.⁸⁵ Er is dan ook nooit helemaal openbaarheid en duidelijkheid ontstaan wie er achter RaRa hebben gezeten. Hoewel er na 1993 niets meer van de RaRa is vernomen, is de beweging nooit officieel opgeheven.

dat is geschreven n.a.v. de aanslag op de kazernes in Oldenzaal op 18 maart 1990: 'Hoewel het de eerste keer is dat wij acties uitvoeren tegen het Nederlandse vluchtelingenbeleid, willen we benadrukken dat dit op geen enkele manier uitgelegd mag worden als een breuk in onze politieke praktijk van de afgelopen jaren. Daar zijn ook geen redenen voor. Noch de situatie in Zuid-Afrika, noch de opstelling van de Nederlandse regering en bedrijfsleven geven daarvoor aanleiding. Alles wat er veranderd is, is dat het blanke apartheidsregime meer politieke ruimte heeft moeten toestaan aan het zwarte verzet. Maar de eisen van sancties en internationale isolering van het blanke regime blijven onverkort gehandhaafd. Als voor vele anderen blijft ook voor ons een prioriteit te zoeken naar wegen om het verzet in Zuid-Afrika effectief te ondersteunen. Wij hebben dat in het verleden gedaan en zullen dat weer doen!'. Zie hierover ook: Wecke en Wester 1992.

82 De Fabel van de illegaal 58, mei/juni 2003, 'RARA-analyses na 10 jaar nog steeds messcherp en inspirerend'. Publicatie online te raadplegen via: <http://www.gebladerte.nl/10915f58.htm#rara1> (laatst bezocht op 01 augustus 2009).

83 Wecke & Wester 1992, p. 15.

84 Wecke & Wester 1992, p. 40-64.

85 Eikelenboom geeft ook aan dat een op de persoon gerichte aanslag, zoals bij de aanslag op voormalig staatssecretaris Aad Kosto, niet paste binnen het rijtje van eerder door de RaRa geclaimde aanslagen. Echter, aangezien de hoedanigheid van de RaRa activisten tot op heden onbekend is, is het onmogelijk om daar uitsluitel over te geven. Eikelenboom 2007, p. 170.

Tabel 3: Incidenten die worden toegeschreven aan de RaRa⁸⁶

17 september 1985	Brand in Makro-supermarkt Duivendrecht.
9 juli 1986	Brand bij de Koninklijke Emballage Industrie van Leer.
18 december 1986	Brand bij Makro-supermarkt Duiven. Brand bij Makro-supermarkt Duivendrecht
10 januari 1987	Brand bij Makro-supermarkt Nuth.
19 juni 1987	Brand bij Shell benzine stations in Nieuwegein en Zaandam en garagebedrijven in Alphen aan den Rijn die Shell producten verhandelen.
26 juni 1987	Brand in opslaghuis van Boot Olie/van Staveren Marion Gas.
10 juli 1987	Bommelding nabij Shell station Amsterdam
25 januari 1988	Inbraak en brand Elba Schiedam
7 maart 1988	Vernieling bij Shell benzinestations in Amsterdam en Muiden
24 augustus 1988	Brand Philips Amsterdam
21 september 1988	Vernieling Shell-pomp Nieuwegein
16 april 1989	Brand bij Shell Thermo in Hilversum.
17 april 1989	Vernielingen bij Shell benzinestations Nieuwekerk aan den IJssel Leiderdorp, Waddinxveen, Leiden, Hazerswoude, Reeuwijk en Bodegraven.
18 maart 1990	Bomaanslagen op de legerkazernes in Oldenzaal en Arnhem.
26 maart 1990	Bomaanslag op het Ministerie van Justitie in Den Haag.
27 maart 1990	Brand Byzantiumcomplex Amsterdam
13 november 1991	Aanslag op het huis van de toenmalige staatssecretaris van Justitie Aad Kosto en tevens op het Ministerie van Justitie in Den Haag.
30 juni 1993	Aanslag op de Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen (DIA) van het Ministerie van Sociale Zaken in Den Haag.

Na de aanslagen van de RaRa begin jaren negentig wordt het weer rustig in het land, ondanks het feit dat de BVD in haar eerste openbare jaarverslag reeds

86 In dit overzicht zijn zowel de 'anti-apartheids incidenten' opgenomen alsmede incidenten die zijn gepleegd als reactie op het Nederlands asielbeleid. Informatie ontleend aan Dit overzichtje bevat alle aanslagen die ofwel direct door de RaRa zijn opgeëist, ofwel door de politie met de RaRa in verband zijn gebracht, maar waarvan dit niet direct is bewezen. Het overzicht is gebaseerd op Eikelenboom, Klerks en Muller, de 21 doden die van Gogh voorgingen' en een overzicht van Stichting Keesings Historisch Archief (www.kha.nl).

politieke aandacht vraagt en waarschuwt voor een mogelijk neveneffect van migratie. Volgens de BVD zou de verdergaande radicalisering en fundamentealisering van moslimgemeenschappen in den vreemde hun weerslag kunnen gaan krijgen op de verhoudingen tussen migrantengroepen in Nederland en hun houding ten opzichte van de Nederlandse samenleving.⁸⁷ De BVD blijft in verschillende daaropvolgende jaarverslagen en ook in het openbare rapport 'De Politieke Islam in Nederland' aandacht vragen voor deze ontwikkelingen, maar wordt niet gehoord.⁸⁸ Volgens Abels kan het gebrek aan politieke aandacht voor het door de BVD gesignaleerde problematische opkomende islamistisch radicalisme worden verklaard doordat in Nederland zelf nauwelijks sprake was van aanslagen of gelijksoortige activiteiten.⁸⁹ Het gevolg hiervan was dat wederom, zoals ook in de jaren tachtig gebeurde, dat de aandacht van politie en justitie ten aanzien van terrorisme zeer beperkt was. Terrorismen, en daarmee ook contraterroren, werd in de jaren negentig een thema waarvoor buiten de aandacht van de BVD weinig maatschappelijke belangstelling bestond.

4.2.3 Overige internationale terroristische groeperingen

Nederland krijgt in de jaren zeventig en tachtig ook te maken met de invloed van internationale terroristische groeperingen. Begin jaren zeventig, om precies te zijn op 14 maart 1971, krijgt de politie in Nederland voor het eerst serieus te maken met bomaanslagen gepleegd door buitenlandse terroristen: er wordt een aanslag gepleegd op een olietank van de firma Gulf in het Botlekgebied. De aanslag wordt opgeëist door Al-Fatah, het gewapende onderdeel van de PLO.⁹⁰ In de jaren daarna zullen verschillende buitenlandse terroristische groeperingen verschillende malen bom- en moordaanslagen uitvoeren op Nederlandse bodem. De RAF, IRA, ETA, het Japanse Rode Leger en het Armeense Volksleger zijn belangrijke voorbeelden.⁹¹ De achterliggende motivatie of ideologie van deze groepen en de op basis daarvan gepleegde aanslagen zullen voor wat betreft het onderhavige onderzoek niet verder uitvoerig worden

⁸⁷ BVD 1992, p. 25.

⁸⁸ BVD 1998.

⁸⁹ Abels 2007, p. 125-126.

⁹⁰ Eikelenboom 2007, p. 194-195.

⁹¹ Zie voor meer informatie over de achtergronden van en aanslagen gepleegd door buitenlandse terroristische groeperingen onder andere Duyvesteyn en De Graaf 2007; Eikelenboom 2007, p. 88-109, 171-193; Emerson Vermaat 1987; De Graaf 2010; Hess, Moerings en Paas 1988; Muller 2008, p. 230-234. Van de buitenlandse groeperingen is de RAF voor Nederland nog het meest in het oog springend. Niet alleen maakte de RAF met drie doden van de internationale groeperingen in ons land de meeste slachtoffers door met regelmaat aanslagen te plegen in Nederland in de jaren zeventig, tevens ontstond er in Nederland een grote groep sympathisanten die de RAF actief ondersteunden. Zoals in paragraaf 4.3.1.1. aan de orde is gekomen, heeft de Nederlandse groepering de Rode Jeugd en later de Rode Hulp hierbij een belangrijke rol gespeeld.

besproken. Het volstaat te benoemen dat de aanslagen die door deze verschillende organisaties in Nederland zijn gepleegd, met name betrekking hadden op doelen en personen uit het eigen land en dus niet zozeer tegen de Nederlandse samenleving of Nederlandse personen was gericht.⁹² De acties van de hiervoor beschreven 'binnenlandse' groeperingen kregen dan ook veel meer aandacht van de politiek-bestuurlijke gezagsdragers.⁹³

4.3 DE POLICY STREAM

Het proces van het ontstaan van dringende maatschappelijke problemen die antwoorden vereisen van beleidsmakers en politici kan worden geanalyseerd los van het ontstaan van beleidsideeën en voorstellen – de beleidsstroom (*policy stream*). Kingdon (1995) beschrijft hoe een overvloed aan beleidsideeën en voorstellen ronddrijft in wat hij de 'beleids-oersoep' (*policy primeval soup*) noemt. Sommige van deze ideeën en voorstellen komen naar de oppervlakte en raken verbonden met specifieke problemen. Het belangrijkste punt is dat beleidsveranderingen niet noodzakelijk als rationeel antwoord op het ontstaan van specifieke problemen moet en worden gezien. Men moet eerder onderzoeken hoe en waarom bepaalde ideeën ontstaan en worden gesteund, en de omstandigheden waarin zij verbonden raken aan specifieke problemen. De vraag is welke inzichten deze benadering kan leveren voor de opkomst van antiterrorisme beleid en wetgeving in Nederland voor 2001.

4.3.1 Antiterrorisme in de jaren zestig en zeventig: Rode Jeugd en Zuid-Moluks terrorisme

Hoewel buitenlandse groeperingen als de RAF, de IRA en de ETA ook actief zijn in Nederland gedurende de jaren zestig en zeventig hebben politie, justitie en de inlichtingendiensten de handen meer dan vol aan de Zuid-Molukkers en de radicale linkse scene in de hoedanigheid van de Rode Jeugd. In deze paragraaf zal de overheidsreactie op de (terroristische) acties in kaart worden gebracht. Met het oog op de centrale vraagstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek zal hierbij hoofdzakelijk worden stilgestaan bij de vraag op welke momenten en in welke context gesproken werd over of gebruik werd gemaakt van (het invoeren danwel uitbreiden van) straf(proces)rechtelijke maatregelen en bevoegdheden. Hierna zal eerst kort worden ingegaan op de Rode Jeugd om vervolgens uitgebreid stil te staan bij de acties van de Zuid-Molukse jongeren aangezien de acties van deze groep het meest de totstandkoming van het contraterrorismebeleid in Nederland heeft beïnvloed.

⁹² Muller 2008, p. 234.

⁹³ Muller 1994, p. 381-392.

4.3.1.1 De Rode Jeugd

Zoals hiervoor beschreven kreeg de overheid eind jaren zestig/begin jaren zeventig voor het eerst te maken met wat aanvankelijk voorzichtig binnenlands 'politiek gewelddadig activisme' wordt genoemd. Het actievoeren *an sich* paste binnen het ontstaan van de eveneens reeds beschreven jongerencultuur waarbinnen actievoeren en protesteren een belangrijke rol in namen. Tegen deze achtergrond is de Rode Jeugd ontstaan, een groep die wordt gezien als Nederlandse terroristen *avant la lettre* ook al waren de aanslagen van de Rode Jeugd in vergelijking tot de Molukse acties relatief 'mak' in de zin dat de Rode Jeugd zich niet expliciet richtte op personen. Desondanks hebben de acties van de Rode Jeugd voor veel onrust en schade gezorgd. De media heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Volgens van Schmid publiceerde met name de *Telegraaf* met regelmaat artikelen waarin verbanden werden gesuggereerd tussen Palestijnse groeperingen en de leden van de Rode Jeugd. Tevens werd in de *Telegraaf* de term 'terroristen' reeds gebruikt om de Rode Jeugd aan te duiden, voordat er zelfs maar sprake was van enige vorm van gewelddadige actie. Schmid zegt hierover: 'De media gaven de Rode Jeugd gestalte.'⁹⁴ Zoals hierna zal blijken, werd de term 'terrorisme' door de regering voor de eerste maal gehanteerd in 1973: in de hierna nog uitvoerig te bespreken 'terreurbrief' waarin de eerste maatregelen ter bestrijding van terroristische acties in Nederland werden aangekondigd. In antwoord op vragen gesteld door de bijzondere Commissie voor de brief van de minister president inzake bestrijding terreuracties naar aanleiding van deze brief, noemde de minister-president de acties van de Rode Jeugd als voorbeeld van terreur. Dit zou later tijdens de plenaire behandeling van de terreurbrief onderwerp van debat worden, aangezien diverse Kamerleden zich hierin niet konden vinden en van mening waren dat de term 'terreur' een beperkt bereik zou moeten kennen.⁹⁵

Met het radicaliseren van de Rode Jeugd groeit ook de aandacht van politie en de BVD voor de groepering en vanaf een vroeg stadium wordt alles op alles gezet om de organisatie aan te pakken. De grote aandacht van de politie en de BVD voor de Rode Jeugd, Klerks spreekt over de Rode Jeugd als een 'obsessie' van de BVD, heeft er uiteindelijk toe geleid dat de Rode Jeugd ondanks al haar wilde plannen, relatief weinig heeft kunnen klaarspelen en in 1974 werd opgeheven.⁹⁶ Hoewel de regering de ontwikkelingen rondom de diverse

⁹⁴ Schmid 1989, p. 339. Zie hierover eveneens Van Staalduinen 1996.

⁹⁵ Aldus minister-president Biesheuvel, '(...) ook een aantal bomaanslagen welke de Rode Jeugd en dergelijke groepen voor hun rekening nemen, moeten tot terreurdaden worden gerekend.' *Kamerstukken II*, 1972/73, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1973, Bijlagen 12 000, Hoofdstuk VI Justitie, nr. 12 en nr. 14, p. 2.

⁹⁶ Klerks 1989, p. 96.

in de jaren zestig en zeventig actief zijnde protestgroeperingen volgt, kan niet worden gezegd dat de aanslagen zoals ze zijn gepleegd door de Rode Jeugd een centraal onderwerp van debat zijn geweest, laat staan dat naar aanleiding van de acties van de Rode Jeugd is gesproken over het aanpassen van het straf(proces)recht ten behoeve van de terrorismebestrijding of over het creëren van aparte terrorismewetgeving. De invloed van de Rode Jeugd op de ontwikkeling van het contraterrorismebeleid moet echter niet te sterk worden gebagatelliseerd. De dreiging van de Rode Jeugd in combinatie met de steeds groter worden problemen rondom de Zuid-Molukse jongeren hebben eraan bijgedragen dat na de aanslag in München, die hierna nog besproken zal worden, binnen vrij korte tijd een eerste pakket aan contraterrorismemaatregelen door de regering issamengesteld en gepresenteerd in de hiervoor al even aangehaalde zogenoemde Terreurbrief. De Rode Jeugd was met andere woorden slechts een van de meerdere nieuwe dreigingen waar de Nederlandse regering mee werd geconfronteerd in de jaren zeventig. De acties van de Rode Jeugd waren, mede door de sterke informatiepositie van de BVD, niet dusdanig ernstig dat ze zelfstandig het terrorismedebat in Nederland op gang hebben kunnen brengen.

4.3.1.2 *De oorsprong van het Nederlandse antiterrorismebeleid: augustus 1970*

Het Nederlandse beleid op het gebied van terrorismebestrijding vindt haar oorsprong in de bezetting van de woning van de Indonesische ambassadeur door een groep Zuid-Molukkers in 1970.⁹⁷ De bezetting door de Zuid-Molukse jongeren ging vooraf aan het bezoek van President Soeharto van Indonesië aan het Nederlandse koningshuis. Hoewel de surveillance rond het consulaat in Amsterdam en de ambassade in Den Haag was opgevoerd, werd de ambtswoning van de ambassadeur slechts bewaakt door één agent. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de drieëndertig Zuid-Molukse jongeren die op 31 augustus 1970 verschijnen voor de ambtswoning geen probleem hebben zichzelf toegang te verschaffen tot de woning en deze bezetten.⁹⁸ Ten tijde van de bezetting in Wassenaar was nog geen sprake van een terreurbeleid. De bezetting kwam, ondanks aanwezige spanningen onder de Zuid-Molukse bevolking, als een grote verrassing. Beslissingen werden ad hoc genomen en het ontbrak de politie aan zowel vaardigheden als aan bewapening om de gijzeling met geweld te beëindigen. In de praktijk lag de bestuurlijke besluitvorming in handen van de burgemeester en was het de minister-president die onderhandelde en de beslissingen nam.⁹⁹ Ondanks de onervarenheid om op te treden in dergelijke situaties, weten de diverse betrokken autoriteiten de bezetting op relatief rustige en eenvoudige wijze tot een einde te brengen.

⁹⁷ Klerks 1989, p. 29; Abels 2007, p. 121.

⁹⁸ Bootsma 2000, p. 36-37.

⁹⁹ Muller 1994, p. 117-118.

De politie werd gedurende de gehele bezetting op gepaste afstand gehouden en op geen enkel moment sprake is geweest van het van kracht zijn van noodverordeningen. De door de ministers (minister van Buitenlandse Zaken Luns en minister-president de Jong) in samenwerking met de burgemeester van Wassenaar (Geertsema) gekozen strategie van langzaam onderhandelen met tussenkomst van vooraanstaande personen uit de Molukse gemeenschap zou de blauwdruk vormen voor de naar aanleiding van latere terroristische acties te ontwikkelen beleidstrategie. Bij de bezetting, die na de nodige onderhandelingen en de belofte van de Nederlandse regering bij monde van minister-president om een gesprek te laten plaatsvinden tussen de Nederlandse regering en Zuid-Molukse vertegenwoordigers wordt opgegeven, komt een politieagent om het leven.¹⁰⁰

*In debat over de gijzeling in Wassenaar*¹⁰¹

In paragraaf 4.2.1.1 is al even stilgestaan bij het Kamerdebat zoals dat heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de bezetting van de ambassadeurswoning in Wassenaar. Daaruit volgde dat in het debat wel een aantal keer aandacht is besteed aan de moeilijke positie van de Zuid-Molukkers in Nederland, maar dat een echte discussie over de oorzaken van de bezetting uitbleef. Het debat richtte zich voornamelijk op de rol van de BVD en de daarmee gepaard gaande vraag of de BVD informatie had over de mogelijke bezetting van de ambassadeurswoning, de inhoudelijke toezeggingen van de regering om te komen tot een gesprek tussen de Nederlandse regering en de Zuid-Molukse regering in ballingschap en werd er tevens aandacht gevraagd voor de consequenties die de bezetting zou hebben voor het geplande bezoek van Soeharto en de banden met Indonesië in het algemeen. Ondanks de kritiek die door diverse Kamerleden tijdens het debat werd geuit op het niet hebben kunnen voorkomen van de bezetting (en daarmee dus impliciet kritiek op het functioneren van de BVD), steunde de Tweede Kamer in grote meerderheid het gevoerde beleid. Opvallend is dat tijdens het debat niet alleen nauwelijks aandacht wordt besteed aan het wegnemen van de oorzaak van het terreurincident, maar tevens dat er nauwelijks concreet aandacht wordt besteed aan de implicaties van de bezetting voor het toekomstige inhoudelijke contraterrorismebeleid in Nederland. Hoewel de gijzeling in Wassenaar de Nederlandse samenleving schokte en als een verrassing kwam voor de Nederlandse overheid, zou het nog drie jaar duren, tot na de Olympische spelen in München in 1972, alvorens een eerste aanzet zou worden gegeven tot het formuleren van contraterrorismebeleid.¹⁰²

100 De Graaf 2010, p. 28. Hoofdagente Hans Molenaar die namens de Haagse politie bij de residentie in Wassenaar patrouilleert, kwam bij deze actie om het leven.

101 *Handelingen II*, 1 september 1970, 94^e vergadering, p. 4355-4376.

102 Bootsma 2000, p. 69-70; Muller 2002, p. 156.

Een eerste beleidsdocument inzake contraterrorisme: De Terreurbrief van 22 februari 1973

Op 5 september 1972 gijzelt de Palestijnse terreurorganisatie 'Zwarte September' tijdens de Olympische spelen in München elf Israëlische atleten. Het gijzelingsdrama vindt plaats onder het oog van de wereldpers die en masse aanwezig is in München om de Olympische spelen te verslaan. De gijzeling eindigt in een bloedbad waarbij alle Israëli's om het leven komen.¹⁰³ De aanslag laat een onuitwisbare indruk achter op de rest van de wereld en is tevens een belangrijke *wake-up call*. Volgens Eikelenboom is de impact die 'München' indertijd heeft gehad op de wereld en daarmee ook op Nederland, te vergelijken met de impact die de aanslagen van 9/11 in New York hebben gehad. In beide gevallen wordt in een keer duidelijk gemaakt waartoe terroristen in staat zijn en hoe weinig voorbereid westerse landen zijn op dergelijke acties.¹⁰⁴ De naar aanleiding van de gijzeling in München door de Nederlandse regering in het leven geroepen Werkgroep Analyse Terroristische Acties (WATA) komt tot de conclusie dat Nederland in de toekomst ook rekening moet houden met gijzelingen, ontvoeringen, kapingen en eventuele bezetting. Terrorisme wordt een gereede bedreiging gezien waar de regering regels en beleid voor moesten formuleren.¹⁰⁵ In een Kamerdebat naar aanleiding van een gijzelingsactie in Deil waar twee ex-gedetineerden de bewoners van een boerderij gijzelen, liet minister van Justitie Van Agt al blijken dat de regering de noodzaak ziet van de ontwikkeling van een antiterrorismebeleid. In het debat worden door Kamerleden Kosto en Wierenga vragen gesteld over de uitlatingen van de hoofdcommissaris Heyink van de gemeentepolitie Groningen, die verklaarde dat de politie zich diende voor te bereiden op politiek en crimineel terrorisme. Van Agt antwoordt als volgt:

'De regering rekent het zich tot haar plicht zichzelf en de overige betrokken overheidsinstanties voor te bereiden op de eventualiteit van daden van politiek en crimineel terrorisme. Daartoe zijn enige voorzieningen en maatregelen getroffen, dan wel in voorbereiding genomen (...) Het ligt in het voornemen van de regering hieromtrent zeer binnenkort nadere mededelingen aan de Kamer te doen.'¹⁰⁶

¹⁰³ Eikelenboom 2007, p. 95-97, Bootsma 2000, p. 70-71.

¹⁰⁴ Eikelenboom 2007, p. 197.

¹⁰⁵ De WATA was een subgroep van de Ambtelijke Stuurgroep Terroristische Acties (ASTA). Initiatiefnemers tot instelling van de ASTA waren de minister president Biesheuvel, minister van justitie van Agt, minister van binnenlandse zaken Geertsema en minister van Defensie Koster. De ASTA hield zich bezig met het uitwerken van uitgangspunten en maatregelen van de overheid inzake contraterrorisme beleid. Leden van de ASTA waren ambtenaren van Directie Politie, Openbare Orde en Juridische Zaken van het Ministerie van Justitie, Binnenlandse Zaken en Defensie. Ook was het hoofd van de BVD lid van de ASTA alsmede de commandant van de Marechaussee en van het Korps Mariniers, een raadsadviseur van de minister-president, de Algemeen Inspecteur van de Rijkspolitie en de voorzitters van onder andere de subwerkgroep WATA. Van Leeuwen 2002, p. 17-23.

¹⁰⁶ *Handelingen II* 8 februari 1973 p. 416.

Van Agt refereert hier reeds aan de Terreurbrief. Deze Terreurbrief, waarin de nieuwe uitgangspunten van het regeringsoptreden tegen gijzelingen was neergelegd, werd op 22 februari 1973 door de minister-president aan het parlement gestuurd.¹⁰⁷ De aangekondigde maatregelen waren geen nieuwe maatregelen, eerder aanpassingen of een andere inzet van bestaande maatregelen. Door de ministeriele WATA was namelijk ook bevonden dat een effectieve aanpak van 'verschijnselen van terroristische aard' noopte tot inpassing en uitbreiding van bestaande geweldsapparaat. Het opzetten van nieuwe structuren en bevoegdheden werd niet aanbevolen. Aldus de werkgroep:

'(...) Als algemene gedragslijn stelt de werkgroep zich voor de te treffen maatregelen zoveel mogelijk in te passen in de bestaande organisatie. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat door uit te gaan van het bestaande en dat op bepaalde punten uit te bouwen, dan wel daarop aanvullingen aan te brengen in de organisatorische, personele en materiële sfeer snelheid en doelmatigheid het meeste zijn gediend.'¹⁰⁸

Als uitgangspunt van de Terreurbrief gold dat de daadwerkelijke bestrijding van terreuracties een vorm van misdadbestrijding en als zodanig een politietak was.¹⁰⁹ Er werd voor gekozen om daden van terreur te benaderen en te behandelen als strafrechtelijke delicten. De besluitvorming werd op deze wijze gecentraliseerd. Door terrorisme onder het strafrecht te scharen was de politieke controle te realiseren door middel van de hiërarchische opbouw van het justitiële apparaat.¹¹⁰ De minister van Justitie wordt in de brief als de primair verantwoordelijke autoriteit aangewezen. Zijn beslissingen moeten echter in nauw overleg met de ministers van Binnenlandse Zaken, Defensie en eventueel andere betrokken ministers worden genomen.¹¹¹ De procureur-generaal wordt de belangrijkste beleidsvoorbereidende ambtenaar voor de minister. In de literatuur wordt dit duo ook wel aangeduid als het 'ijzeren duo'.¹¹² Door de keuze om terrorisme als een *misdrijf* te kwalificeren waardoor terrorismebestrijding primair een taak is voor de politie week Nederland af van het antiterrorismebeleid zoals dat zich in deze periode in andere landen ontwikkelde. Deze keuze bracht immers met zich dat het beleid langs de justitiële lijn werd geformuleerd in tegenstelling tot de hardere 'defensielijn' die in omringende landen dominant was. De regering stelde zich in de terreurbrief duidelijk terughoudend op voor wat betreft het te overhaast nemen en

107 *Handelingen II*, 1972/73, 12 000, nr. 11.

108 Rijksbegroting 1973, Hoofdstuk VI, 12 000, nr. 11, p. 1.

109 Rijksbegroting 1973, Hoofdstuk VI, 12 000, nr. 11, p. 1.

110 Klerks 1989, p. 30; Schmid 1989, p. 346.

111 Pop 1977.

112 Horn 1986, p. 37.

inzetten van (te) vergaande maatregelen.¹¹³ Zo benadrukte de regering 'Naar het inzicht van de regering zal voor die bestrijding [van verschijnselen van terroristische aard, MW] niet een vorm mogen worden gekozen, welke het open karakter van onze samenleving zou aantasten.'¹¹⁴

De terreurbrief valt op door zijn beknoptheid, de regering heeft aan twee pagina's genoeg om haar contraterrorisme beleid te presenteren. De brief staat in het teken van het aanpassen van de interne infrastructuur tussen politie en justitie, er wordt een basis gelegd voor een infrastructuur voor de bestrijding van terroristische groeperingen aangezien op dit punt geen enkele voorziening was. In die brief wordt tevens de oprichting van een aantal Bijzondere Bijstandseenheden aangekondigd. Het betrof twee eenheden langeafstandsschutters waarvan er een uit agenten van de rijkspolitie en de andere uit militairen bestond (in het bijzonder de de Koninklijke Marechaussee). In de brief wordt expliciet benadrukt dat terreurbestrijding voor deze eenheden een neventaak zal zijn. Bovendien werd aangekondigd dat een aantal militairen getraind zou worden in zogenaamde 'van man tot man' gevechten. Deze eenheden bestaande uit mariniers, werden ook wel aangeduid als de *close combat* eenheden.¹¹⁵ Verder zouden enkele onderdelen van de Koninklijke Landmacht in geval van gijzelingen ter beschikking worden gesteld voor afsluiting en afzetting ter plaatse. Hoewel voorgestelde rol van het leger in binnenlandse aangelegenheden en de introductie van scherpschutter teams twee innovaties waren in het de aanpak van het binnenlandse terrorisme, werd buiten deze organisatorische en infrastructurele aanpassingen in de terreurbrief in het geheel niet gesproken over het aanpassen van de strafwet, noch over het invoeren van speciale antiterrorismewetgeving.¹¹⁶

De vergadering van de Bijzondere Commissie voor de Terreurbrief

De vergadering van de 'Bijzondere Commissie voor de Brief van de minister-president inzake bestrijding van Terreuracties' is de eerste keer dat in het parlement expliciet werd ingegaan op de vormgeving van het contraterrorismebeleid in Nederland.¹¹⁷ In het debat wordt stilgestaan bij een aantal algemene aspecten van terreurbestrijding, waaronder bij de definitie van het begrip terreur en de verwachte effectiviteit van de maatregelen. In de terreurbrief werd namelijk voor de eerste maal in een politiek beleidsplan gesproken van 'verschijnselen van terroristische aard', waartegen een 'krachtige bestrijding'

113 Vergadering van de Bijzondere Commissie voor de brief van de minister-president inzake bestrijding van Terreuracties, 29 maart 1973, *Kamerstukken II* 1972/73, p. AA 21. Klerks 1989, 30-31; Moerings 1989, p. 372.

114 *Kamerstukken II*, 1972/73, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1973, Bijlagen 12 000, Hoofdstuk VI Justitie, nr. 11, p. 1.

115 Jansse 2005, p. 63; Cuperus en Kleinsma 1980, p. 78-83, Bootsma 2000, p. 70-74, 304-306.

116 Eikelenboom 2007, p.206; Klerks 1989, p. 185.

117 Bijzondere Commissie voor de brief van de minister-president inzake bestrijding van terreuracties, vergadering van donderdag 29 maart 1973.

was geboden.¹¹⁸ Een nadere omschrijving van welke handelingen nu onder de term 'verschijnselen van terroristische aard' vallen of om welke groeperingen het hier gaat, blijft echter uit. Wanneer minister van Justitie van Agt ter verduidelijking wordt gevraagd naar het onderscheid tussen de gehanteerde termen 'verschijnselen van terroristische aard', 'terreuracties' en 'terreurdaden' antwoordt hij als volgt:

'Evenmin als de Commissie hecht de Regering aan een streng onderscheid tussen verschijnselen van terroristische aard, waarvan sprake is in de tweede alinea van de brief van de minister-president, terroristische daden of terreuracties en terreurdaden. Zo men wil is het eerste begrip het ruimste, het laatste het engste.'¹¹⁹

Verskillende Kamerleden nemen geen genoegen met dit antwoord en komen uitgebreid terug op de definiëringproblematiek tijdens het de vergadering van de Bijzondere Commissie aangezien het hen door het ontbreken van een heldere omschrijving niet duidelijk is in welke situaties gebruik mocht worden gemaakt van de in de brief weergegeven bevoegdheden. Zij achten een duidelijke afbakening van het begrip noodzakelijk met het oog op de zwaarte van de voorgestelde maatregelen. Zo merkt de heer Kosto (PvdA) op 'Het woord 'terreur' komt steeds weer terug en daar tegen moeten maatregelen worden getroffen. Als men echter maatregelen wil nemen, wil men wel precies weten waartegen. (...) Naar mijn oordeel weten wij niet eens waarover wij nu precies praten'¹²⁰

Kosto merkt tevens op dat het met het oog op een beperkte toepassing van het begrip terrorisme en de daaraan te koppelen maatregelen zijns inziens oneigenlijk is dat de acties van de Rode Jeugd onder de noemer van het terrorisme worden geschoven. Ook de Jurgens (PPR) waarschuwt voor een te lichtvoetig gebruik van de term.

'(...)Het woord 'terreur' heeft namelijk een bijzonder zware gevoelswaarde. (...) Men moet dus oppassen voor een intimiderend gebruik van een woord als 'terreur'. Dit soort van woorden weegt in het gebruik vaak veel zwaarder dan datgene wat zij dekken. Ik vraag de Regering dan ook, in het vervolg van deze discussie dit woord niet meer te gebruiken en te zoeken naar een meer genuanceerde term.'¹²¹

Een ander aspect dat samenhangt met de onduidelijkheid rondom de afbakening van het begrip terreur, is de vraag wanneer de maatregelen precies ingezet mogen worden. Nagenoeg alle Kamerleden onderstrepen dat hoewel

118 *Kamerstukken II, 1972/73, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1973, Bijlagen 12 000, Hoofdstuk VI Justitie, nr. 11, p. 1.*

119 *Kamerstukken II, 1972/73, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1973, Bijlagen 12 000, Hoofdstuk VI Justitie, nr. 12 en nr. 14.*

120 Bijzondere Commissie, p. AA2.

121 Bijzondere Commissie, p. AA3.

zij de noodzaak zien van het formuleren van bijzondere maatregelen, deze maatregelen slechts in het laatste geval als uiterst redmiddel, als *ultimum remedium* mogen worden ingezet.¹²² Met name de in de brief vermelde oprichting en inzet van de BBE's komt hierbij als mogelijk heikel punt aan de orde. Niet alleen de noodzaak van de oprichting van deze eenheden wordt ter discussie gesteld, maar meer in het bijzonder het besluitvormingsproces met betrekking tot de inzet van de eenheden.¹²³ Ook de regering toont zich tijdens het debat bewust van de impact die de maatregelen zou kunnen hebben en verbindt daaraan de conclusie dat deze maatregelen niet te snel mogen worden ingezet.¹²⁴ Hoewel met betrekking tot de wettelijke basis van de inzet van deze eenheden wel degelijk een aantal juridische aspecten in het debat naar voren komen, wordt ook tijdens het debat over de terreurbrief niet gesproken over het invoeren van speciale antiterrorismewetgeving.¹²⁵

De terreurbrief vormt een belangrijk begin voor het Nederlandse antiterrorismebeleid. Voor wat betreft aanknopingspunten voor politie en justitie was de terreurbrief echter (te) weinig concreet waardoor ook na invoering van de in de brief aangekondigde maatregelen nog veel onduidelijkheid bleef bestaan over de exacte gang van zaken indien zich een terroristisch incident zou voordoen. Er kan dan ook niet worden gezegd dat de noodzaak die men na München en onder invloed van gebeurtenissen in eigen land voelde om contraterrorismebeleid te formuleren, zich heeft vertaald in een echt duidelijke beleidslijn. Wel heeft de Terreurbrief de discussie over (contra)terrorisme in Nederland in gang gezet waar dit voor die tijd geen aandachtspunt was op de politieke agenda.

122 Onder meer Van Dam (ARP), Wisselink (CHU), Keuning (DS'70), Goudsmit (D66), Abma (SGP).

123 Bijzondere Commissie, p. AA12-AA19.

124 Aldus minister van Justitie Van Agt over het inzetten van de voorgestelde maatregelen: '(...) dat de maatregelen (...) niet zijn bedoeld te worden toegepast in situaties waarbij het uitsluitend gaat om de handhaving van openbare orde'en ' (...) het een misverstand is dat, zodra een daad de kwalificatie 'terreurdaad' of 'terroristische actie' heeft gekregen of zou verdienen, *eo ipso* de toepassing van nieuwe maatregelen aan de orde zou zijn.', Bijzondere Commissie p. AA11.

125 De inzet van de maatregelen ten behoeve van de handhaving van de openbare orde, terwijl dit geen taak van Defensie of Justitie is, was voor de verschillende Kamerleden aanleiding om de wettelijke grondslag van de aangekondigde maatregelen ter discussie te stellen.

4.3.1.3 Treinkaping in Wijster en de bezetting van het Indonesische Consulaat Generaal in 1975¹²⁶

Op 2 december 1975 wordt vlakbij het dorpje Wijster een trein gekaapt door zeven Zuid-Molukkers. Ze hebben de machinist doodgeschoten en houden zeventig mensen in de trein gegijzeld. De eisen van de kapers waren gericht aan het adres van de Nederlandse regering. Zo eisten de kapers een publiekelijke schuldbekentenis van de Nederlandse regering waarin zij aangaven dat hun houding ten opzichte van de Zuid-Molukkers en de RMS onrechtmatig was geweest, waren zij van mening dat de Nederlandse regering de 'Zuid-Molukse kwestie' onder de aandacht van de Verenigde Naties moest brengen en eisten ze een ontmoeting tussen de Indonesische regering en de Molukse regering in ballingschap. Twee dagen na de treinkaping werd op 4 december 1975 door een andere groep Zuid-Molukkers het Indonesisch Consulaat Generaal in Amsterdam bezet waarbij 41 burgers in gijzeling werden genomen. Een belangrijk verschil ten opzichte van de gijzeling in 1970 was dat al snel duidelijk werd dat de acties van 1975 zich niet langer louter richtten tegen de Indonesische regering maar dat de kapers het ook expliciet hadden voorzien op de Nederlandse overheid. Aldus een fragment van een interview met een van de kapers van de trein in Wijster dat is opgenomen in Bootsma's *De Molukse Acties* (2000):

'In de jaren na de actie in Wassenaar in 1970 tot en met 1975 is er eigenlijk heel weinig bereikt voor de politieke situatie van de RMS. Iedere keer als je wat deed, kreeg je eigenlijk nul op rekest. En iedere keer was dat voor onze ouders en voor ons een teleurstelling. Naarmate je je verder in de materie verdiepte kwam je op een gegeven moment in de situatie dat je denkt: "Misschien zal een gewelddadige actie nodig zijn".'¹²⁷

Uit dit fragment klinkt de door de Zuid-Molukse jongeren gevoelde ontevredenheid ten aanzien van de overheidsreactie naar aanleiding van de bezetting in 1970. Hoewel het gesprek tussen de Zuid-Molukse regering in ballingschap en de Nederlandse regering wel had plaatsgevonden, was aan het eveneens tijdens dat gesprek geuite verlangen om de kwestie van een RMS ter discussie te stellen, geen gehoor gegeven. Ook was in deze jaren niet veel concreets van de grond gekomen dat zou kunnen bijdragen aan een verbetering van de sociale en economische positie van de Zuid-Molukse gemeenschap, dit tot grote woede en frustratie van de Zuid-Molukse jongeren.

126 Zie voor een uitvoerige beschrijving van de gebeurtenissen in Wijster en in Amsterdam het overzicht der gebeurtenissen zoals naar buiten gebracht door de regering, *Kamerstukken II* 1975/76, 13 756, nr. 2, p. 1-24. Een beschrijving van de gebeurtenissen aangevuld met interviews van betrokkenen is ook te vinden in Bootsma 2000, p. 79-175.

127 Bootsma 2000, p. 79.

Ondanks het feit dat onder de gegijzelden snel na de aanvang van de gijzelingen doden vielen, koos de regering in beide gevallen er voor door middel van isolatie, tijd rekken en praten te trachten de gijzelaars dusdanig te vermoeien opdat zij zich daardoor uiteindelijk zouden overgeven. Het toegeven aan de eisen van de gijzelnemers behoorde in beginsel niet tot de opties en de ingezette onderhandelaars waren dan ook expliciet geïnstrueerd dit niet te doen.¹²⁸ Geweld zou slechts onder uitzonderlijke omstandigheden, als laatste optie ingezet worden. De keuze voor deze geweldsloze aanpak, die later (inter)nationaal bekend zou komen te staan als de *Dutch Approach*, werd in beginsel niet onderschreven door minister van Justitie Van Agt. Hij was van mening dat in een vroeg stadium door het leger een einde moest worden gemaakt aan de gijzelingen omdat er al dodelijke slachtoffers waren gevallen.¹²⁹ Uit hoofde van de in de terreurbrief van 1973 aan hem toegewezen bevoegdheid om te beslissen over de gang van zaken bij terroristische incidenten was Van Agt de primaire verantwoordelijke autoriteit.¹³⁰ Van Agt werd in zijn beslissing tot militaire inzet echter 'overruled' door minister President Den Uyl, die sowieso een sterke voorstander was van het zo lang mogelijk uitstellen van militaire inzet, maar die in dit specifieke geval ook wees op het feit dat de Zuid-Molukse gijzelnemers in het Indonesische Consulaat toegang hadden tot radio en televisie waardoor het onmogelijk was om een de gijzeling danwel de treinkaping te beëindigen zonder dat de Zuid-Molukse jongeren elkaar zouden kunnen waarschuwen. Dit bracht volgens Den Uyl een te groot risico met zich dat hij niet bereid was te nemen.¹³¹

'(...) Aan de andere kant was het duidelijk geworden dat een poging de gegijzelden met geweld te ontzetten bij de aanvankelijke beschikbare gegevens en met de aanvankelijk beschikbare middelen zodanige risico's in zich hield, dat en dergelijke onderneming slechts verantwoordelijk was, indien moest worden gevreesd dat de kapers zonder ingrijpen veel slachtoffers zouden maken.'¹³²

De wens van Den Uyl niet te snel tot gewelddadige beëindiging over te gaan wordt aldus opgevolgd, en met succes. Na ruim twee weken werden zowel de gijzeling als de kaping beëindigd zonder dat daarbij meer dodelijke slachtoffers vielen. In beide gevallen gaven de gijzelaars zich uiteindelijk zonder

128 Muller 2002, p. 149; Muller 1994, p. 219-252; Herman en Van der Laan Bouma 1980, p. 235-237; Rasser 2005, p. 484-485.

129 Klerks 1989, p. 36-37; Rasser 2005, p. 485.

130 Zo valt te lezen in de terreurbrief: 'Aangezien het hier gaat om voltooide -en nog voortdurende- misdrijven is de minister van Justitie in dergelijke gevallen de primair verantwoordelijke autoriteit. Hij zal zijn beslissingen nemen in nauw overleg met de minister-president, de minister van Algemene Zaken en de ministers van Binnenlandse Zaken en van Defensie en eventueel andere betrokken ambtsgenoten.' *Kamerstukken II*, 1972/73, 12 000 VI, nr. 11, p. 1 (Terreurbrief).

131 Bootsma 2000, p. 158-170; Rasser 2005, p. 485-486.

132 *Kamerstukken II*, 1975/76, 13 756, nr. 2, p. 7.

al te veel problemen over aan de Zuid-Molukse mediators nadat de staatssecretaris van Justitie hen een overleg had toegezegd tussen een delegatie van het Nederlandse Kabinet en vertegenwoordigers van de Zuid-Molukse gemeenschap. Ondanks dat de geweldloze strategie van Den Uyl is gevolgd, is – zeker tegen het einde van beide gijzelingssituaties – wel een aantal maal gedreigd met een gewelddadige beëindiging. Hoewel niet duidelijk is in hoeverre deze dreiging met geweld uiteindelijk de doorslaggevende factor is geweest voor de gijzelaars om zich over te geven, zijn verschillende auteurs maar ook oud-politici achteraf van mening dat dit wel het geval is en dat de combinatie van de *Dutch Approach* met daarbij de dreiging met geweld de klus uiteindelijk hebben geklaard.¹³³

De inspanningen van de Commissie Köbben-Mantouw

Het gesprek tussen de vertegenwoordigers van de Zuid-Molukse gemeenschap en een delegatie van de Nederlandse regering vindt, zoals toegezegd aan de gijzelnemers, plaats op 17 januari 1976.¹³⁴ In 1970 had een vergelijkbaar gesprek, zonder enig succes, ook al plaatsgevonden tussen onder meer Manusama en minister-president Piet de Jong. Minister-president Den Uyl was vastbesloten het gesprek van 17 januari 1976 tot een beter einde te brengen om het gevoel van vervreemding, onbegrip en sociaal isolement binnen de Molukse gemeenschap te doen verminderen. Door in te zetten op de verbetering van de maatschappelijke positie van de Zuid-Molukkers en de integratie van deze groep in de Nederlandse samenleving te bevorderen werd getracht sluimerende gevoelens van haat, onvrede en 'radicalisering' onder de Zuid-Molukse jongeren in een eerder stadium tegen te gaan. Deze benadering van het vroegtijdig tegengaan van radicaliseringprocessen als onderdeel van terrorismebestrijding zou na 2001 ook worden gehanteerd en bekend worden onder de noemer 'de brede benadering'.¹³⁵ Den Uyl bemoeide zich dan ook naarstig met de voorbereiding van het gesprek, schreef een nota voor de collega-bewindslieden, met daarin kernbegrippen als 'meer mogelijkheden tot zelfexpressie' en 'dialogoog in Nederland'.¹³⁶ Uit dit gesprek volgde dat meer aandacht moest worden besteed aan de problematiek waar de Molukse gemeenschap zich al jaren mee geconfronteerd zag. Aan de politieke wens om een onafhankelijke RMS te

133 Rasser 2005, p. 485; Rosenthal en 't Hart 1989, p.371; Klerks 1989, p. 36.

134 *Kamerstukken II 1975/76, Bijlagen Handelingen*, 13 766, nrs. 1 en 2.

135 Deze brede benadering ziet op het feit dat niet alleen de gewelddadige terreurdaden zelf worden aangepakt, maar ook het traject dat vooraf gaat aan deze daden. Er wordt, met andere woorden enerzijds 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 bij die groepen en individuen in een vroeg stadium tegen te gaan. Anderzijds wordt er ingezet op een repressieve aanpak voor diegenen die op het punt staan zich schuldig te maken aan geweldpleging of dit reeds hebben gedaan. Zie o.a. AIVD 2008, p. 92; De Graaff 2008, p. 125.

136 Bleich 2008, p. 328.

stichten die werd geuit door de Molukse vertegenwoordigers werd echter ook nu geen gehoor gegeven. Naar aanleiding van dit gesprek en de uitspraak van de Rechtbank Assen waarin de Rechtbank zich begripvol toont voor de achterstandspositie waarin de Zuid-Molukse gemeenschap verkeerd werd op 25 mei 1976 de onafhankelijke Commissie Köbben-Mantouw in werking gesteld.¹³⁷ De Commissie die bestond uit vijf Nederlandse en vijf Zuid-Molukse vertegenwoordigers, had drie taken. In de eerste plaats moest de Commissie bemiddelen tussen de Nederlandse regering en de Zuid-Molukkers met als doel de bestaande spanningen tussen beide te klaren (in de literatuur ook wel aangeduid als de 'stootkussenfunctie' van de Commissie¹³⁸). Tevens had de Commissie als taak om de huidige politieke situatie op de Molukken te onderzoeken en ter plaatse uit te vinden in hoeverre het ideaal van een RMS nog steeds werd ondersteund door de plaatselijke bevolking. Tot slot voerde de Commissie ook historisch onderzoek uit om vast te stellen in hoeverre de Zuid-Molukkers zich terecht 'verraden' voelden door het handelen van de Nederlandse regering eind jaren veertig en begin jaren vijftig.¹³⁹ Waar tot dan toe louter het Ministerie voor Cultuur Recreatie en Maatschappelijk werk verantwoordelijk was voor het welzijn van de Zuid-Molukkers, moest de Commissie hieraan ook een bijdrage gaan leveren. Door de instelling van de Commissie werd het Zuid-Molukse probleem onderwerp voor beleidsmatige beheersing door enkele departementen en overlegcommissies en was de regering van mening dat zij op deze manier voldoende maatregelen had getroffen om toekomstige problemen te voorkomen.¹⁴⁰ De regering leek zich daarmee echter niet voldoende bewust van de lastige taak waarvoor de Commissie stond. De verstandhouding tussen de Nederlanders en Zuid-Molukkers was immers erg slecht en de Zuid-Molukse jongeren zagen de Commissie en de onderzoeken die door de Commissie werden uitgevoerd slechts als een zoethoudertje van de Nederlandse regering waardoor zij (de inspanningen van) de Commissie in het geheel niet serieus namen. De Zuid-Molukse jongeren zagen zich bevestigd in hun kritiek ten aanzien van de Commissie toen op 14 oktober 1976 met veel justitieel machtsvertoon het Zuid-Molukse woonoord in Vaassen werd ontruimd.¹⁴¹ De ontruiming die met veel geweld gepaard ging, kostte

137 *Kamerstukken II* 1975/76, Bijlagen Handelingen, 13 766, nrs. 1 en 2.

138 Bleich 2008, p. 328; Bootsma 2000, p. 181.

139 Bootsma 2000, p. 176-191; Cuperus en Kleinsma 1980, p. 26-27.

140 Muller 1994, p. 254.

141 Een zwaarbewapende en van pantservoertuigen voorziene politiemacht van ca. 500 man ontruimt op 14 oktober 1976 een deel van het Molukse barakkenkamp in Vaassen. Aanleiding was een conflict rond bewoning van de barakken. Bij de ontruiming raken enkele politieagenten gewond en komt één Zuid-Molukker om het leven. In 1970 was ook op een zelfde manier het Zuid-Molukse woonoord Ijsseloord doorzocht op wapens en ander belastend materiaal. Klerks duidt de wijze waarop de woonoord werden doorzocht aan met de veelzeggende term 'razzia's' Klerks 1989, p. 43-45.

een Zuid-Molukker het leven.¹⁴² Achteraf gezien is deze ontruiming niet bevorderlijk geweest voor de taken die de Commissie moest vervullen. Het tussenrapport van de Commissie in november 1976 bracht dan ook geen perspectief op een oplossing voor het Zuid-Molukse streven.¹⁴³ In de periode daarna blijft de Commissie het moeilijk hebben, niet alleen wordt haar werk stevig bekritiseerd door Zuid-Molukse belangengroepen vanuit Zuid-Molukse hoek, ook vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken – dat al eerder inzake de Molukse problematiek botste met het Ministerie van CRM – waren kritische geluiden te horen.¹⁴⁴ Zo trok minister van Buitenlandse Zaken Max van der Stoep het nut van een historisch onderzoek in twijfel en waarschuwde voor een 'gekleurd beeld' van de geschiedenis.¹⁴⁵ Bovendien ervoeren veel van de Zuid-Molukse actievoerders het onderzoek van de Commissie als een zoethoudertje dat niet serieus werd genomen en waarvan weinig werd verwacht. Het ongenoegen onder de Zuid-Molukse jongeren over de Commissie was zelfs zo groot dat de twee voorzitters van de Commissie, Köbben en Mantouw vanuit deze hoek de nodige doodsb bedreigingen ontvingen.¹⁴⁶

Ondanks het feit dat de positie van de Commissie door de treinkaping bij de Punt en de gijzeling in Amsterdam bijna onhoudbaar geworden is geworden, komt de Commissie in 1978 met een eindrapport. In het rapport staan de resultaten van het historisch onderzoek naar de ontvangst van de Molukkers in Nederland in de jaren vijftig alsook de resultaten van het onderzoek naar de vraag in hoeverre op de Molukken nog sprake was van het RMS-ideaal van een eigen, onafhankelijke republiek. Voor dit laatste onderzoek waren de commissieleden vertrokken naar de Zuid-Molukken om met de bevolking daar te spreken.¹⁴⁷ De niet misterverstane conclusie van het rapport dat 'Als iemand dacht dat het ideaal van de RMS hartstikke dood was, dan vergist hij zich. Als iemand dacht dat het ideaal springlevend was, dan vergist hij zich nog erger' bleek niet alleen voor de Zuid-Molukse actievoerders onaanvaardbaar, maar ook de Zuid-Molukse commissieleden stapten op aandringen van Manusama direct na de openbaarmaking van het rapport uit de Commissie.¹⁴⁸ Daarmee kwam een eind aan de pogingen van de Commissie Köbben-Mantouw om de maatschappelijke oorzaken voor het Molukse terrorisme weg te nemen. De regering liet zich na het uiteenvallen van de Commissie Köbben-Mantouw betreffende het welzijn van Molukkers adviseren door het al hangende het onderzoek van voornoemde Commissie op 25 februa-

142 Bootsma 2000, 183-188; Klerks 1989, p. 45.

143 Muller 1994, p. 254.

144 Bootsma 2000, p. 56-58.

145 Bootsma 2000, p. 189.

146 Bleich 2008, p. 329; Bootsma 2000, p. 179-180.

147 Bootsma 2000, p. 189.

148 Bleich 2008, p. 329; Bootsma 2000, p. 189.

ri 1976 opgerichte Inspraakorgaan Welzijn Molukkers.¹⁴⁹ Ondanks de vele strubbelingen en het uiteindelijk uiteenvallen van de Commissie Köbben-Mantouw, illustreren het instellen van de Commissie alsook de eerdere werkzaamheden van het Ministerie van CRM en het instellen van het Inspraakorgaan Welzijn Molukkers, dat de Nederlandse regering beseftte dat het louter repressief optreden uiteindelijk niet zou resulteren in een oplossing. Hiervoor was meer nodig in de vorm van structurele, lange-termijn oplossingen voor 'de Zuid-Molukse problematiek'. Hoewel dit besef in de tweede helft van de jaren zeventig als gevolg van het aanhoudende en steeds grimmiger wordende Zuid-Molukse terrorisme pas echt leek te wortelen binnen de regering, mogen de resultaten van deze structurele oplossingen niet worden gebagatelliseerd.

In debat over 'Wijster' en 'Amsterdam'

De Zuid-Molukse gijzelingen van 1975 werden gevolgd door een uitgebreid debat in de Tweede Kamer op basis van een schriftelijk verslag van de regering waarin een overzicht van de gebeurtenissen en een beschrijving van het besluitvormingsproces worden weergegeven.¹⁵⁰ In het verslag leggen de betrokken ministers collectief verantwoording af onder de eindverantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Alvorens nader in te gaan op het debat zoals dat naar aanleiding van het verslag in de Tweede Kamer is gevoerd, zal eerst kort worden ingegaan op de inhoud van het verslag en de discussie hierover met de Bijzondere Commissie voor regeringsbeleid op het gebied van de bestrijding van terreuracties.¹⁵¹

Met Muller moet worden opgemerkt dat het verslag van de regering niet veel duidelijkheid geeft over argumenten die ten grondslag hebben gelegen aan de ten tijde van de gijzelingen gemaakte (beleids)keuzes en genomen besluiten.¹⁵² In het verslag wordt slechts aangegeven dat bepaalde beslissingen genomen zijn, een nadere onderbouwing van het waarom van deze beslissingen blijft uit. Desondanks is het wel interessant om het verslag aan een nadere blik te onderwerpen. Hoewel het misschien geen inzicht geeft in het hoe en waarom van bepaalde beleidskeuzes, geeft het wel inzicht in de algemene beleidslijn inzake terrorismebestrijding die de regering medio jaren zeventig voor ogen stond. Na de Terreurbrief van 1973 is het verslag namelijk een van de eerste openbare documenten waarin de regering zich uitspreekt

149 Het orgaan is onder de vlag van het Ministerie van cultuur, recreatie en maatschappelijk werk opgericht en bestond in tegenstelling tot de Commissie Köbben-Mantouw louter uit Zuid-Molukse vertegenwoordigers.

150 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 756, nr. 1 & 2.

151 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 756, nr. 4.

152 Muller 1994, p. 238-239.

het contraterrorismebeleid.¹⁵³ Het verslag en de daarop volgende discussie met de hiervoor genoemde bijzondere Commissie (alook later de plenaire vergadering) vormen een belangrijke bron van informatie over de algemene beleidslijn, maar tevens over de richting waarin het contraterrorismebeleid zich zal ontwikkelen. In het verslag is namelijk voor het eerst vastgelegd welke doelen de regering beoogde na te streven met het contraterrorismebeleid.

'Van den beginne af stond vast dat aan de eisen van de daders niet kon worden tegemoetgekomen. Daarmee was gegeven dat van onderhandelingen in de eigenlijke zin van het woord geen sprake kon zijn. Op het gebied van de dagelijkse noden is echter aan de verlangen van de overvallers voldaan. Ook tegen het geven van bekendheid aan de eisen bestond meestal geen bezwaar. Ons doel was uiteraard aan de beide situaties zo spoedig mogelijk een eind te maken met behoud van het leven en de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de gegijzelden. Daarbij hadden we zorgvuldig in het oog te houden dat er een oplossing zodanig moest zijn dat deze niet zelf weer een bron voor nieuwe gewelddaden zou vormen, dat de bevolking geruststelling verkreeg dat doelbewust en effectief werd opgetreden en dat aan onze internationale verplichtingen, die met name bij de bezetting van het Indonesische consulaat-generaal zwaar wogen, werd voldaan. Of wij erin zijn geslaagd deze verschillende elementen te verenigen zal de toekomst moeten leren.'

¹⁵⁴

In deze doelstelling zijn de belangrijkste uitgangspunten van de al eerder genoemde *Dutch Approach* te herkennen: de gijzeling zo spoedig mogelijk beëindigen, voor zover mogelijk door middel van onderhandelen over een oplossing om op die manier geweldsgebruik zoveel mogelijk te beperken. De regering maakt eveneens duidelijk dat hoewel conform de *Dutch Approach* onderhandelen een belangrijk uitgangspunt van het terrorismebeleid is, dit niet inhoudt dat ook daadwerkelijk over alles kan worden onderhandeld. Er zijn met andere woorden in het ogen van de regering wel degelijk grenzen aan de mogelijkheid tot onderhandelen. In het terreurdebat licht minister van Justitie Van Agt deze beperkte onderhandelingsruimte nader toe:

'Gegijzelden dienen niet als een exportartikel naar het buitenland te worden gevoerd; gijzelnemers die hebben gedood zal niet worden toegestaan dit land te verlaten; concessies in materiële sfeer kunnen in aanmerking komen, niet echter concessies in de politieke sfeer en het leven van de gegijzelden dient zo veel mogelijk te worden.'

¹⁵⁵

153 Zowel Joyce Hes als Beatrice de Graaf wijzen op de grote mate van geslotenheid die er onder Biesheuvel werd betracht ten aanzien van zaken als terreur en terreurbestrijding, maar ook ten aanzien van justitie in het algemeen. De openbare terreurbrief was daardoor extra bijzonder. Hes 1999, p. 13-15; De Graaf 2010, p. 31-36, 50-51.

154 *Kamerstukken II*, 1975/76, 13 756, nrs. 1-3, p. 1.

155 *Handelingen II* 12 februari 1976 (Terreurdebat) p. 2840.

Wat verder opvalt in het verslag, en wat met het oog op het onderhavige onderzoek zeer interessant is, is dat de ministers in de slotbeschouwing de vraag opwerpen in hoeverre het met het oog op de gang van zaken rondom de gebeurtenissen in Wijster en Amsterdam wenselijk en noodzakelijk zou zijn om de strafwetgeving op bepaalde punten aan te vullen. In het bijzonder wordt de strafbaarstelling van de samenspanning tot ernstige delicten genoemd: '(...) De minister van Justitie beraadt zich op de vraag of de strafwetgeving op een enkel punt nog enige aanvulling behoeft. Te denken valt aan strafbaarstelling van samenspanning tot ernstige delicten als waarover in dit verslag wordt gehandeld.'¹⁵⁶

Voor een goed begrip van dit voorstel, dat is ingebracht door de minister van Justitie, is het van belang even stil te staan bij de constructie van het samenspanningartikel zoals dat op dat moment is neergelegd in het Wetboek van Strafrecht. Het delict beperkte zich tot het strafbaar stellen van samenspanning tot het plegen van enige misdrijven tegen de veiligheid van de staat.¹⁵⁷ Voor de voltooiing van dit misdrijf is volgens art. 80 Sr de enkele overeenkomst tot het plegen van een dergelijk misdrijf voldoende. Er hoeft, met andere woorden, nog niet daadwerkelijk te zijn begonnen met de daad. Op deze manier wordt eerder aan de strafprocessuele drempel van 'een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is gepleegd' voldaan, waardoor het mogelijk wordt dwangmiddelen zoals aanhouding toe te passen. Het zou in dergelijke situaties te gevaarlijk en onwenselijk zijn te wachten met ingrijpen door politie en justitie totdat er sprake is van een begin van uitvoering. Het uitbreiden van de regeling van de samenspanning had dan ook tot doel het plegen van 'terroristische acties' te voorkomen door personen die dergelijke acties voorbereiden al in een vroeg stadium als verdachte aan te houden. Hiermee vertoont de gedachte en redenering achter de uitbreiding van de samenspanning grote overeenkomsten met de in 1994 ingevoerde en later tevens in het licht van de terrorismebestrijding aangepaste strafbare voorbereidingshandeling.¹⁵⁸ In deel II zal hier nog op worden teruggekomen.

In de discussie met de 'bijzondere Commissie terreurbestrijding' benadrukte de minister nogmaals de wens om de strafwetgeving aan te vullen met strafbare samenspanning. Hij beargumenteerde zijn wens tot aanvulling van het strafrechtelijke instrumentarium door te wijzen op de voordelen die een dergelijke aanpassing met zich meebrengt voor de opsporingspraktijk:

'Het landelijk researchteam beschikt, aldus de minister van Justitie, over de in het wetboek van strafvordering omschreven bevoegdheden en speciale dwangmiddelen die aan de BVD niet zijn toegekend. Dat stelt dit team ook beter dan de BVD in staat tot opsporing van strafbare feiten. De bevoegdheden die het team aan het

¹⁵⁶ *Kamerstukken II*, 1975/76, 13 756, nrs. 1-3, p. 37.

¹⁵⁷ Artt. 80 jo 96 lid 1, 103 en 122 Sr (oud).

¹⁵⁸ Artikel 46 Sr.

wetboek ontleent gelden evenwel pas ten aanzien van verdachten. Mede daarom wordt overwogen het samenspannen tot terroristische actie tot een strafbaar feit te bestempelen. Het researchteam zou dan zijn taak terroristische activiteiten te voorkomen doelmatiger kunnen vervullen.¹⁵⁹

Waar in het plenaire debat naar aanleiding van 'Wassenaar' met geen woord werd gerept over invoering of aanpassingen van bijzondere regelgeving inzake terrorismebestrijding, vormt deze kwestie in het debat naar aanleiding van Wijster en Amsterdam wel degelijk een discussiepunt. Diverse Kamerleden reageren op het voorstel dat de regering heeft opgeworpen in haar verslag om het Wetboek van Strafrecht aan te passen waardoor samenspanning tot ernstige delicten ook strafbaar zou worden. De reacties van de Kamerleden ten aanzien van dit voorstel zijn overwegend positief, al wijzen sommige Kamerleden ook op de gevaren die aan een dergelijke aanpassing zouden kleven. Een belangrijke reden die ten grondslag ligt aan de positieve reacties is dat door deze aanpassing van het Wetboek van Strafrecht politie en justitie eerder aan de slag zouden kunnen met informatie waaruit zou blijken dat er een terroristische aanslag gepleegd zou gaan worden. Kamerlid Van Schaik (KVP), die zijn standpunt zeer uitgebreid onderbouwd, zegt over de mogelijke aanpassing van het straf(proces)recht ten behoeve van de terrorismebestrijding het volgende:

'(...) Om enigszins effectief te kunnen optreden zullen wij niet om de vraag heen kunnen of ons Wetboek van Strafrecht en de opsporing- en onderzoeksmogelijkheden zoals deze zijn verwoord in het Wetboek van Strafvordering, op dit soort acties wel voldoende zijn toegesneden. (...) Welke zin heeft zo'n researchteam als het met door de inlichtingendiensten of door eigen onderzoek verkregen resultaten, tips of aanwijzingen, niet kan doen? Als bijvoorbeeld gegronde aanwijzingen aanwezig zijn, dat men een aanslag op Schiphol in zin heeft dan kan men slechts maatregelen nemen om Schiphol af te grendelen. Immers een delict heeft niet plaatsgevonden, en een strafbare poging daartoe zal veelal ook niet hebben plaatsgevonden. (...) Op dit punt [de strafbaarstelling van samenspanning tot ernstige terroristische delicten] ware dan ook een scherpere omschrijving in het Wetboek van strafrecht te formuleren. Daarnaast zou dan wellicht een grotere opsporingsbevoegdheid in het Wetboek van Strafvordering moeten worden neergelegd.'¹⁶⁰

Aan de hand van een geschetste casus, die decennia later overigens daadwerkelijk waarheid zou worden in de vorm van de casus 'Samir A',¹⁶¹ wijst Van

159 *Kamerstukken II*, 1975/76, 13 756, nr. 4, p. 8.

160 *Handelingen II* 12 februari 1976, p. 2809.

161 Samir Azzouz werd op 30 juni 2004 gearresteerd voor zijn bijdrage bij een overval in een supermarkt in Rotterdam. Bij een huiszoeking vindt de politie in het huis van Azzouz onder meer zelfgetekende en van internet gedownloade plattegronden van diverse strategische gebouwen in Nederland. Die tekeningen waren voorzien van aantekeningen over bijvoorbeeld bewaking. Azzouz had van enkele plaatsen foto's gemaakt. Ook vond de politie twee

Schaik op het belang van voldoende ruimte tot vroegtijdig ingrijpen van de inlichtingen- en opsporingsdiensten. Ook De Koning (VVD) en Jongeling (GPV) ondersteunen expliciet het voorstel van de regering.¹⁶² Aldus De Koning namens de VVD: 'Wij stellen met de regering de vraag, of in ons Wetboek van Strafrecht niet een artikel moet komen dat samenspanning ten aanzien van het begaan van deze ernstige misdrijven nodig maakt, al was het alleen maar om opsporingsbevoegdheid te geven.'¹⁶³ Jongeling sluit zich hierbij aan: '(...) Voorts zal het wellicht nodig zijn, maar dat heeft de minister van Justitie zelf al gezegd, om te komen tot strafbaarstelling van samenspanning tot het begaan van ernstige delicten. Op dat punt schijnt de strafwet toch wel een leemte te hebben.'¹⁶⁴

De tegenstanders van het voorstel van de regering, Kosto (PvdA), Imkamp (D66) en Van der Lek (PSP), wijzen op de verschillende gevaren die zouden kleven aan het aanpassen van de strafwetgeving. Kosto en Van der Lek beargumenteren dat een dergelijke aanpassing op gespannen voet zou staan met de (grond)rechten en vrijheden van de individuele burgers. Zo waarschuwt Kosto:

'(...) Een zinnetje in het verslag over Amsterdam en Beilen, waar de ministers spreken over een mogelijke aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met een bepaling over samenzwering tot terroristische acties, hebben wij met grote reserve gelezen. Wij vrezen dat zo'n aanvulling niet zonder gevaar voor burgerlijke vrijheden tot stand zal kunnen komen: het schampt al gauw langs de rand van de politieke onverdraagzaamheid.'¹⁶⁵

Van der Lek wijst daarnaast tevens erop dat het onmogelijk is de samenleving volledig te beschermen tegen ernstige criminaliteit en terrorisme en dat het mede om die reden onwenselijk zou zijn om door middel van aanpassingen wel die suggestie te wekken. Tot slot waarschuwt hij impliciet voor de ontwikkeling richting een intentiestrafrecht als burgers zouden kunnen worden veroordeeld voor daden die in feite nog niet zijn begaan.

'(...) Wat betreft de strafbaarstelling van samenspanning begrijp ik nu dat de minister dit bedoelde als een soort proefballonnetje. (...) Het lijkt ons geen verstandige gedachte. Ik geloof dat de nadelen groter zijn dan de voordelen. Ook de

patroonhouders voor automatische wapens en een flesje gevuld met chemische stoffen en voorzien van bedrading. Na de huiszoeking werd Azzouz niet alleen aangeklaagd voor de overval maar ook voor het beramen van aanslagen met een terroristisch oogmerk op onder andere Schiphol, de Tweede Kamer, de kerncentrale van Borssele, het hoofdkantoor van de AIVD in Leidschendam en het Ministerie van Defensie.

162 Ook Kamerleden De Gaaij Fortman (PPR) en Drees (DS'70) staan positief tegenover een aanvulling van de strafwet, maar laten zich hierover in minder duidelijke bewoordingen uit tijdens het plenaire debat.

163 *Handelingen II* 12 februari 1976, p. 2821 (de Koning).

164 *Handelingen II* 12 februari 1976, p. 2828 (Jongeling).

165 *Handelingen II* 12 februari 1976, p. 2832 (Kosto).

Regering heeft gezegd, dat je de samenleving niet bij voorbaat voor 100% kunt verdedigen tegen dit soort acties. Ik er ook begrip voor, dat de BVD geen kans ziet om alles op te sporen. Maar een researcheteam dat dan ook nog eens een keer in allerlei persoonlijke levens gaat wroeten met opsporingsbevoegdheid lijkt mij helemaal geen prettige gedachte. Bovendien moeten dan mensen op grond van zo'n samenspanning, die nooit tot een daad is gekomen, worden veroordeeld. Dat lijkt mij geen gelukkige gedachte.¹⁶⁶

Imkamp benadert het voorstel meer vanuit de vraag wat er nou daadwerkelijk bereikt zou kunnen worden door een dergelijke 'verscherping van de strafwet'. In zijn betoog wijst hij er op dat er op deze manier voorbij gegaan wordt aan de daadwerkelijke problemen die ten grondslag liggen aan de uitingen van geweld van de Zuid-Molukse jongeren. Imkamp wijst eveneens erop dat Zuid-Molukse jongeren zich niet zullen laten afschrikken door nieuwe of aangepaste wetgeving omdat zij niets te verliezen hebben. '(...) Er is ook gesproken over een verscherping van de strafwet. Een van de kenmerken van deze activiteiten is, dat deze mensen zich buiten de rechtsorde stellen; zij zijn bereid alles te verliezen en zodoende niets te verliezen hebben.'¹⁶⁷

Hoewel uiteenlopende punten van kritiek worden geuit tegen het voorstel van de minister gaat Van Agt hier verder in het plenaire debat niet meer op in.¹⁶⁸ Opvallend in het debat is tot slot dat de schroom om de termen 'terreur', 'terrorisme' en 'terroristische activiteiten' te gebruiken, niet langer aanwezig is zoals tijdens het eerste terrorismedebat naar aanleiding van Wassenaar wél het geval was. Waar tijdens het debat naar aanleiding van de aankondigde maatregelen in de 'terreurbrief' uitvoerig werd gedebatteerd over de definiëring van het begrip terrorisme en verschillende Kamerleden waarschuwden voor een te lichtvoetig gebruik van een term met een dergelijke zware lading, is er na 'Wijster' niets meer te merken van die voorzichtigheid.

Gevolgen van Wijster & Amsterdam voor de ontwikkeling van het contraterrorisme-beleid

De manier waarop de regering beide gijzelingsacties heeft benaderd en uiteindelijk heeft weten te beëindigen, is een bevestiging van de lijn die was ingezet tijdens de bezetting in Wassenaar in 1970. Aan de uitdrukkelijke keuze dergelijke incidenten zonder gewelddadig ingrijpen op te lossen, werd ondanks het grimmige karakter van de gijzelingsacties ook in 1975 vastgehouden. Vanwege de grote aandacht van de (inter)nationale media voor de gebeurtenissen in

166 *Handelingen II* 12 februari 1976, p. 2854 (Van der Lek).

167 *Handelingen II* 12 februari 1976, p. 2835.

168 In een discussie met de vaste commissies van Justitie en van Binnenlandse Zaken in de Eerste Kamer over de begroting voor beide departementen benadrukte de minister van Justitie echter wel wederom mogelijkheid om in de strafwetgeving een artikel op te nemen waardoor samenspanning tegen terroristische activiteiten strafbaar werd gesteld. Eerste Kamer, *Bijlagen Handelingen*, 13600, VI en VII, nr. 80, p. 5-6.

Wijster en Amsterdam kreeg de *Dutch Approach* internationaal veel aandacht en vooral ook lof.¹⁶⁹ Naast lof was er echter ook kritiek. Met name vanuit het kamp van de ex-gijzelaars kreeg de regering forse kritiek op de gekozen beleidslijn van onderhandelen ook nadat doden waren gevallen. De kritiek richtte zich in het bijzonder op de manier van handelen na de dood van de derde gijzelaar. Volgens de ex-gijzelaars had deze moord door sneller en verstandiger optreden van de autoriteiten kunnen worden voorkomen.¹⁷⁰ Ondanks de kritiek was de reactie binnen de Kamer op de handelswijze van de regering ten tijde van de twee gijzelingen over het algemeen positief. De uitgebreide steun voor het gevoerde beleid inspireerde zowel de Tweede Kamer als de regering nauwelijks tot het nemen van nieuwe maatregelen waardoor het concrete voorstel van minister van Justitie Van Agt om de wettelijke regeling van de samenspanning uit te breiden niet van de grond kwam en onuitgewerkt op de plank bleef liggen.

4.3.1.4 De Molukse Acties van 1977 & 1978

De laatste twee Molukse acties vinden plaats in 1977 en 1978.¹⁷¹ Hoewel de voorgaande incidenten afzonderlijk van elkaar zijn besproken, zullen deze twee gebeurtenissen worden samengenomen aangezien de regering in deze gevallen in tegenstelling tot bij de hiervoor beschreven acties uiteindelijk wel haar toevlucht heeft moeten zoeken in de inzet van het leger en het gebruik van geweld om de acties te beëindigen. Waar bij acties van 1977 nog wel wordt aangevangen met het toepassen van de *Dutch Approach* alvorens na drie weken de gijzelingsacties te beëindigen, wordt de actie in Assen reeds na achtentwintig uur al beëindigd zonder dat is getracht de situatie middels onderhandelen tot een vreedzaam einde te brengen.

De Punt en Bovensmilde

Twee dagen voor de Tweede Kamer verkiezingen op 23 mei 1977, kaapten negen Zuid-Molukse terroristen wederom een trein, ditmaal bij het dorpje De Punt. In trein bevonden zich op het moment van de kaping 54 passagiers. Tegelijkertijd met de kaping bij De Punt drongen vier andere Zuid-Molukse terroristen een kleuterschool binnen in het Drentse Bovensmilde om vervolgens de 105 kinderen en de 6 docenten in gijzeling te nemen.¹⁷² Conform de eerdere ervaringen met dit soort situaties begon men in eerste instantie ook in 1977 met het in de praktijk brengen van de *Dutch Approach*. Al gauw bleek echter dat de Zuid-Molukse kapers die betrokken waren bij deze incidenten daarop

169 Moerings 1989, p. 358-378, m.n. 371-373; Klerks 1989, p. 48.

170 Muller 1994, p. 262-263.

171 Zie voor een zeer gedetailleerde beschrijving van deze acties, Bootsma 2000, Hoofdstuk 6 'De Punt en Bovensmilde' en Hoofdstuk 7 'Assen'.

172 Rasser 2005, p. 486; Klerks 1989, p. 36-37.

waren voorbereid. De gijzelaars waren op de hoogte van de beoogde tactiek en weigerden te onderhandelen via de psychologen.¹⁷³ Verschillende ultimata verstreken zonder dat er iets gebeurde. De eisen van de kapers in 1977 verschilden nogal van de eisen van hun voorgangers in de zin dat zij een stuk minder altruïstisch waren: ze eisten de vrijlating van 21 Zuid-Molukse gedetineerden, een bus met een chauffeur, een vliegtuig met bemanning en een vrije aftocht naar een willekeurig land.¹⁷⁴ Hoewel de kinderen in Bovensmilde op 27 mei al werden vrijgelaten vanwege een vermeende meningitis infectie zouden beide gijzelingsacties pas ruim twee weken later op 11 juni worden beëindigd. In de aanloop tot deze beëindiging zag de regering al haar pogingen om de gijzelingen vreedzaam ten einde te brengen gefrustreerd en was zij mede daardoor genoodzaakt een nieuwe tactiek te adopteren.

Gefrustreerd door het onvermogen evenals in 1975 zonder gebruik van geweld de gijzelingen te beëindigen, gaven de verantwoordelijke ministers uiteindelijk opdracht aan de BBE's om een einde aan de hachelijke situaties te maken.¹⁷⁵ Uiteindelijk komen bij de bevrijding van de trein, die gepaard gaat met hevige beschietingen, zes Zuid-Molukkers en twee gijzelaars om het leven en raken één Zuid-Molukker en zes gijzelaars gewond. De bevrijding van de school verloopt vreedzamer en slachtoffers blijven uit.¹⁷⁶ De gewelddadige beëindiging van deze acties was volgens de regering deels te verklaren uit de lange duur van de zaak en de impasse in de diverse onderhandelingspogingen. Het was de regering daardoor duidelijk geworden dat de gijzelingen in dit geval niet zonder daadwerkelijk geweld te gebruiken tot een einde zouden kunnen worden gebracht, ook al was de oorspronkelijke insteek ook nu weer de *Dutch Approach*.¹⁷⁷ Uit bovenstaande citaten blijkt dat de gijzelaars de grenzen hadden overschreden van wat nog mogelijk was binnen het kader van onderhandelen. In de rest van het verslag wordt niet verder inhoudelijk ingegaan op de geweldsbeslissing, noch op het daadwerkelijke geweldsgebruik. De beslissing tot gewelddadig ingrijpen was echter niet unaniem was genomen: waar tijdens de gijzelingen in 1975 al een verschil van mening bestond tussen minister president Den Uyl en minister van Justitie Van Agt over de wijze waarop de gijzelingen zouden moeten worden beëindigd, was dit ook nu weer het geval. Het grote verschil was nu dat waar Den Uyl in 1975 de doorslag-

173 Muller 1994, p. 254-255; Rasser 2005, p. 486; Rosenthal en 't Hart 1989, p. 383.

174 Herman en Van der Laan Bouma merken het volgende op over deze verandering in het type eisen zoals gesteld door de Zuid-Molukse terroristen: '(...) The nationalist focus of the terrorism has radically changed over this period: terrorism by South Moluccans metamorphosed into terrorism by South Moluccans for other South Moluccans.' Herman en Van der Laan Bouma 1980, p. 142.

175 Klerks 1989, p. 36-37; Rasser 2005, p. 486.

176 Rasser 2005, p. 486.

177 Hierover zegt Van Agt in het verslag: 'De regering koos aanvankelijk met het oog op het vermijden van geweld voor overreding als middel om de gijzelingen te beëindigen (...)' *Kamerstukken II 1977, Bijlagen Handelingen, 14610, nrs. 1 en 2, p. 4.*

gevende stem had gehad waardoor de gijzeling was beëindigd zonder gebruik van geweld maar na lange tijd onderhandelen, Van Agt in 1977 – daarin gesteund door minister van Binnenlandse Zaken De Gaay Fortman en minister van Buitenlandse Zaken Van der Stoep – de definitieve beslissing heeft genomen. Volgens verschillende bronnen zou Den Uyl, die een fervent tegenstander was van het gebruik van geweld, zich met tranen in de ogen bij deze beslissing hebben neergelegd.¹⁷⁸

In debat over de Punt en Bovensmilde

Op 14 juni verantwoordden de betrokken ministers zich middels het uitspreken van de regeringsverklaring voor de gebeurtenissen bij de Punt en Bovensmilde¹⁷⁹ en op 21 juni 1977 stuurde minister van Justitie Van Agt mede namens de andere betrokken ministers een verslag aan de Tweede Kamer.¹⁸⁰ In zowel de regeringsverklaring als het verslag beschrijven de betrokken ministers het dilemma waar zij zich naarmate de gijzelingen voortduurden voor geplaatst zagen:

‘De regering had zich bewust te zijn, dat langer voortduren van de gijzeling ernstige en ook thans nog niet te overziene schade zou kunnen aanrichten aan de gegijzelden. Zij had te overwegen, dat alsnog toegeven aan de eisen een vrijbrief voor herhaling zou betekenen, een verantwoordelijkheid die de regering niet mocht en niet wilde nemen. In die afweging is vrijdagavond besloten met toepassing van geweld een eind te maken aan beide gijzelingen. Wij, de direct betrokken bewindslieden, hebben dat besluit (...) ervaren als een nederlaag.’¹⁸¹

‘Naarmate de gijzelingen langer duurden en de houding van de kapers en bezetters verhardden, terwijl zij het leven van de gijzelaars bedreigden, kwam de regering voor een keuze te staan die zij met veel moeite had geprobeerd te vermijden; of de terroristen, gewapend en vergezeld van enige andere personen, een vliegtuig met bemanning ter beschikking te stellen om te gaan waarheen zij zouden bepalen (...) of met beheerst geweld aan de gijzelingen een einde te maken. Het voor onbeperkte tijd laten voortduren van de gijzelingen kwam uiteraard niet in aanmerking.’¹⁸²

Hoewel een ruime meerderheid van de Kamer het door de regering gevolgde beleid steunde, waren er ook in 1977 zowel bij de oppositie als bij de regering vragen over het niet hebben kunnen voorkomen van de gijzelingen. Het functioneren van de inlichtingendiensten voorafgaand aan en tijdens de gijze-

178 Bootsma 2000, p. 286-299; Bleich 2008, p. 331-333; Lunshof 2004, p. 71; Muller 1994, p. 258-259.

179 *Handelingen II* 14 juni 1977, p. 24.

180 *Kamerstukken II* 1977, Bijlagen Handelingen, 14 610, nrs. 1 en 2.

181 *Handelingen II* 14 juni 1977, p. 25 (regeringsverklaring).

182 *Kamerstukken II* 1977, Bijlagen Handelingen, 14 610, nrs. 1 en 2, p. 4.

lingen wordt ter discussie gesteld.¹⁸³ Ondanks de nadruk op de vraag hoe dit had kunnen worden voorkomen, wordt tijdens het debat bijzonder weinig aandacht besteed aan het voorstel van Van Agt naar aanleiding van de acties in 1975 om de samenspanningregeling uit te breiden. Ook door de regering werd over dit voorstel weinig gezegd. In het verslag naar aanleiding van de gebeurtenissen is nog even kort gerefereerd aan het voorstel maar tijdens het plenaire debat zwijgen alle ministers – ook Van Agt zelf – over een mogelijke uitbreiding van samenspanning.¹⁸⁴ Kamerlid De Koning (VVD) toont zich in een uitvoerig betoog over de noodzaak tot preventief ingrijpen als enige positief ten aanzien van deze uitbreiding:

‘(...) Naar mijn stellige overtuiging vervallen we ook niet in een politiestaat als datgene gebeurt dat de Regering nu overweegt: de strafbaarstelling van de samenspanning tot kaping en gijzeling (...) De Nederlandse strafwetgeving dient op het stuk van gijzelingen en de samenspanning daartoe worden verbeterd.’¹⁸⁵

De enige kritische tegengeluiden die expliciet refereren aan het uitbreiden van de samenspanning komen uit de hoek van de PSP en de DS'70. Zo waarschuwen Van der Lek en Drees:

‘Wij willen waarschuwen tegen de druk die misschien op de Nederlandse overheid zal worden uitgeoefend om met allerlei hardere politionele maatregelen te komen. (...) Politionele maatregelen in steeds versterkte mate dreigen af te glijden tot terreur aan de zijde van de overheid, maar zelfs in een staat waar dat gebeurt (...) is er geen enkele reden om te veronderstellen dat hardere tegenterreur er niet tegen zou optreden. Wij moeten er dan ook voor waken plotseling zonder slag of stoot strengere wapenwetten, samenspanningbepalingen en dergelijke aan te nemen.’¹⁸⁶

‘Ik heb de indruk dat geen nieuwe wetten nodig zijn. Er bestaan sinds lang regels inzake oorlogsdreiging en oorlogsvoering, die in het volkenrecht en ook in ons recht zijn aanvaard.’¹⁸⁷

183 *Handelingen II* 23 juni 1977, p. 174 (Drees, DS70), 176 (Koning, VVD), 183 (Hoekstra, CPN), 188 (Molleman, PvdA).

184 In het regeringsverslag naar aanleiding van De Punt en Bovensmilde werd door de regering, in het kader van het in de toekomst voorkomen van terroristische acties, nog even kort gerefereerd aan het al eerder door Van Agt geopperde voorstel om de samenspanningregeling uit te breiden. Van een concrete uitwerking van het voorstel was ook toen geen sprake. ‘Nieuwe wetgeving kan de mogelijkheden [tot het opsporen van terreurincidenten, MW] vergroten: een nieuwe wapenwet kan een bijdrage leveren: dat kan ook zijn een uitbreiding van de strafbaarheid van samenspanning tot misdrijven gericht op gijzeling van personen. Het ontwerp van een nieuwe wapenwet is bij de Kamer aanhangig. Uitbreiding van de strafbaarstelling van samenspanning wordt bestudeerd.’ *Kamerstukken II 1977*, Bijlagen Handelingen, 14 610, nrs. 1 en 2.

185 Debat van 23 juni 1977, p. 179 (De Koning).

186 Debat van 23 juni 1977, p. 208 (van der Lek).

187 Debat van 23 juni 1977, p. 176 (Drees).

Het debat naar aanleiding van De Punt en Bovensmilde is een bijzonder debat. Een cruciaal onderdeel van het debat werd bewust nog even buiten beschouwing gehouden. Tijdens de plenaire vergadering van 23 juni werd namelijk uitdrukkelijk ervoor gekozen de discussie alleen te voeren over de orde en veiligheid rond de gijzelingen. De politieke, maatschappelijke en culturele aspecten van het Zuid-Molukse vraagstuk zouden pas in het parlement worden bediscussieerd in de zomer van 1978 op basis van een regeringsnota die begin 1978 uitkwam.¹⁸⁸ Wat tevens opmerkelijk is in het debat van 23 juni 1977, is het nauwelijks aan bod komen van de tot dan toe nooit eerder genomen geweldsbeslissing.¹⁸⁹ Waar de geweldsbeslissing in de regeringsverklaring zoals uit bovenstaande quote is gebleken als een onvermijdelijke ‘nederlaag’ werd bestempeld, valt hierover in het regeringsverslag ook amper iets te lezen.¹⁹⁰ Hierdoor bleef ook de interne verdeeldheid onder de ministers ten aanzien van de beslissing aan het oog van de Kamer onttrokken.¹⁹¹ Het debat is al met al weinig verhelderend, weinig echt kritisch maar ook weinig vernieuwend daar daadwerkelijke voorstellingen voor aanpassingen in het beleid of de wetgeving ook toen weer uitbleven.

Bezetting van het provinciehuis in Assen

De bezetting van het Provinciehuis in Assen door een driekoppig Zuid-Moluks ‘zelfmoordcommando’¹⁹² werd op 13 maart 1978 tevens op gewelddadige wijze beëindigd door de militaire Bijzondere Bijstandseenheid Al snel na aanvang van de gijzeling bleek dat de gijzelaars niet openstonden voor onderhandelingen. Ook hadden de terroristen al zeer snel na aanvang van de bezetting een van de gegijzelden neergeschoten. Daarmee was de rol van de *Dutch Approach* uitgespeeld en kreeg de gijzeling een veel harder en meer gesloten karakter dan de voorgaande gijzelingen.¹⁹³ De keuze om de gijzeling op gewelddadige wijze te beëindigen was in de ogen van de regering onder leiding van minister-president Van Agt dan ook de enige optie. In het regeringsverslag dat ook nu verscheen over de gebeurtenissen en het gevoerde beleid tijdens

188 *Kamerstukken II*, 1977/78, Bijlagen Handelingen 14 915, nrs. 1 en 2 (Nota van 26 januari 1978) Na de gijzelingen van 1977 werd besloten tot een openbaar debat over het Zuid-Molukse vraagstuk over te gaan aan de hand van de regeringsnota. Het debat vond plaats in drie gedeelten, waarvan twee openbare commissievergaderingen van de bijzondere Commissie en een plenair debat in de Tweede Kamer. Zie hiervoor *Kamerstukken II*, 1977/78, Handelingen, Openbare Commissievergadering, Bijzondere Commissie voor de problematiek van de Molukse minderheid in Nederland, 29 mei 1978 en 5 juni 1978, *Kamerstukken II* 1977/78, Handelingen, p. 3244 e.v.

189 Slechts enkele fracties plaatsen beperkte kanttekeningen bij het geweldgebruik: PPR (p. 180) en CPN (p. 183) PSP (p. 206-207).

190 *Handelingen II* 14 juni 1977, p. 23 (regeringsverklaring).

191 Muller 1994, p. 274.

192 De term zelfmoordcommando was door de Zuid-Molukkers zelf geïntroduceerd in de brief die de regering opgestuurd kreeg, Bootsma 2000, p. 356; Eikelenboom 2007, p. 139.

193 Klerks 1989, p. 39; Muller 1994, p. 299.

de gijzelingen wordt de keuze om tot een gewelddadige beëindiging te komen wederom niet uitvoerig besproken. Slechts onder verwijzing naar de hoofddoelstellingen van het regeringsbeleid inzake terreuracties zoals die zich in de afgelopen jaren hadden gevormd en de specifieke omstandigheden van dit geval, werd aangegeven dat de regering niets anders kon dan overgaan tot beëindiging door middel van geweld aangezien zij anders in strijd zou handelen met de rechtsplicht van de overheid: beëindiging van de gijzeling.¹⁹⁴ Ook in de regeringsverklaring wordt slechts kort ingegaan op de geweldsbeslissing. Aldus minister van Justitie De Ruiter hierover:

'Het dilemma tekende zich toen reeds scherp af: of volledig toegeven aan de eisen van de bezetters of trachten door een ingrijpen een einde maken aan de gijzeling. Een derde alternatief, namelijk trachten door onderhandelingen tijd te winnen, werd door de onverzettelijke houding van de bezetters niet gegeven.'¹⁹⁵

Over het regeringsverslag en de regeringsverklaring volgende anders dan bij de overige acties geen plenair debat in de Tweede Kamer. Het verslag werd zonder besproken te zijn ter kennisgeving aangenomen na het plenaire Kamerdebat over het Zuid-Molukse vraagstuk op 30 augustus 1978.¹⁹⁶ Waar de regeringsverslagen naar aanleiding van de eerdere Zuid-Molukse acties op sommige punten, met name ten aanzien van preventie en oorzaken, al vrij beknopt te noemen zijn, was de verslaglegging in 1978 wel zeer beperkt. Zowel de regeringsverklaring als het verslag bestonden uit niet meer dan het opsommen van de gebeurtenissen. Over preventie, oorzaken, planning en preparatie werd niets gezegd.¹⁹⁷ De plannen over de aanpassing van de strafrechtelijke samenspanningsregeling aan te passen leken ook niet langer aan de orde aangezien deze in het geheel niet meer ter sprake gebracht werden. Volgens Muller moeten de redenen voor de afwezigheid van een plenaire discussie over de beëindiging van de gijzeling van het provinciehuis worden gezocht in de wens van alle partijen om van gedachten te wisselen over het Zuid-Molukse probleem als zodanig om op die manier tot een structurele oplossing te komen voor het geweld en de terreur.¹⁹⁸ Uit het regeringsverslag bleek ook dat de regering inzag dat de sleutel tot het voorkomen van toekomstig Zuid-Molukse terrorisme uiteindelijk zou liggen in het inmiddels voorzichtig op gang gekomen integratieproces na de acties van 1977:

'Wij hechten er aan de reeds begonnen dialoog met kracht voort te zetten, niet alleen ten behoeve van de Molukse minderheid maar ook van de samenleving in wier midden zij verblijf houdt. Op langere termijn gezien kunnen ernstige inciden-

194 *Kamerstukken II*, 1977/78, 14 968, nr. 1, p. 2.

195 Dinsdag 14 maart 1978, Regeringsverklaring, p. 1648.

196 *Kamerstukken II*, 1977/78, Handelingen, p. 3339.

197 Muller 1994, p. 303.

198 Muller 1994, p. 308.

ten als deze gijzelingsactie (...) alleen worden voorkomen wanneer de gesprekken die nu op gang komen zich tot de gehele gemeenschap in Nederland zullen uitstrekken.¹⁹⁹

Conform de – niet als dusdanig uitgesproken – wens van de regering was de meerderheid van de Tweede Kamer was uiteindelijk ook van mening dat er voldoende gediscussieerd was over orde en veiligheid rond de Zuid-Molukkers. Nog meer debatten in die sfeer zouden de voorzichtig in gang gezette integratie alleen maar in gevaar kunnen brengen.²⁰⁰ De bezetting van het provinciehuis in Assen was daarmee de laatste terreuractie die door de Zuid-Molukse jongeren werd uitgevoerd en, zo zou blijken, tevens het (tijdelijke) einde van het binnenlandse terrorisme. Pas na 2001 zou Nederland weer in het teken staan van *homegrown* terrorisme, dit maal echter niet gedreven door een politieke ideologie, maar door een religieuze ideologie.

4.3.2 Een blik op de jaren tachtig en negentig: De RaRa

Hoewel in het onderhavige onderzoek de nadruk voor wat betreft de periode voor 2001 ligt op het Zuid-Molukse terrorisme van jaren zeventig, zal in deze paragraaf ook – zij het beknopt – worden stilgestaan bij reactie van de regering op de aanslagen gepleegd door RaRa. In de jaren tachtig veranderde het karakter van de terreurincidenten. Er deden zich vooral ontvoeringen en aanslagen voor, de grootschalige gijzelingsacties waren van de baan.²⁰¹ Waar de politieke aandacht voor terrorisme begin jaren tachtig was weggeëbt,²⁰² leefde deze weer op in de tweede helft van de jaren tachtig door onder meer de acties van de Revolutionair Anti Racistische Actie (RaRa).²⁰³ Hoewel de acties van RaRa wel als intimiderend kunnen worden aangemerkt, met name de Makro-aanslagen en de aanlag op de paspoortfabriek Elba, waren ze van een duidelijk ander karakter dan de acties van de Zuid-Molukse jongeren. Dit zorgde ervoor dat de gehanteerde beleidslijn ten tijde van de Zuid-Molukse acties, de *Dutch Approach*, in dit geval weinig uitkomst bood. Hierdoor kregen politieke beleidsmakers door de media het verwijt naar het hoofd dat er geen afdoend contraterrorismebeleid was.²⁰⁴ Een belangrijke vraag die in deze periode speelde was de vraag of het predicaat ‘terrorisme’ überhaupt wel van toepassing was op de acties van RaRa. Ondanks internationale druk bleef

199 *Kamerstukken II*, 1977/78, Bijlagen Handelingen, 14 968, nr. 1, p. 6.

200 Muller 1994, p. 307.

201 Muller 1994, p. 400.

202 Zo stelde de Centrale Recherche Informatiedienst in 1985 dat Nederland op dat moment geen echt terrorisme kende. (zie Klerks 1989, p. 91-99; Muller 1994, p. 370-372; Schmid 1989, p. 334.

203 Abels 2007, p. 124.

204 Buijs 1995, p. 112, 122; Hoekstra 2004, p. 67, 121.

weigerde de Nederlandse overheid deze aanduiding en hield men vast aan de term 'politiek gewelddadig activisme'.

4.3.2.1 De periode 1985-1989: Een heropleving van het terrorisme

In de herfst van 1985 liet RaRa voor het eerst van zich horen. Hoewel Nederland op dat moment verschillende andere actiegroepen kende, onderscheidde de RaRa zich van de andere groepen door een hoge mate van professionaliteit en door het streven zoveel mogelijk materiële schade te veroorzaken.²⁰⁵ In tegenstelling tot de Molukse acties was het voor de opsporingsdiensten niet vanzelfsprekend dat de daders van de aanslagen konden worden gearresteerd. Er was uitgebreid recherchewerk nodig om tot vervolging over te kunnen gaan. Tevens was de rol van de inlichtingendiensten bij de bestrijding van de aanslagen van de RaRa erg groot: preventief inlichtingenwerk was een must om de activiteiten en de omvang van de groep activisten zo goed mogelijk in de gaten te houden.²⁰⁶ Om die reden wordt in deze periode in het bijzonder geïnvesteerd in het verbeteren van de samenwerking tussen de opsporings- en inlichtingendiensten om op die manier de informatiepositie te verbeteren om tot succesvolle vervolging(en) te kunnen komen.²⁰⁷ Met de oprichting van het Landelijk Coördinatie Team (LCT) na de aanslagen door RaRa in 1985 en 1986, een team speciaal opgericht om de RaRa beter te kunnen bestrijden, wordt een eerste niet onomstreden poging ondernomen de activiteiten van de inlichtingen- en opsporingsdiensten landelijk te coördineren.²⁰⁸ Hoewel verschillende instanties zich bezighielden met het RaRa onderzoek, werden geen zichtbare resultaten geboekt tot grote onvrede van de pers.²⁰⁹ Na de vrijlating van de laatste RaRa verdachte in hoger beroep wegens onrechtmatig verkregen bewijs gaf het *NRC Handelsblad* zelfs aan dat de geloofwaardigheid van Justitie op de tocht kwam te staan.²¹⁰ Waar het opsporings- en inlichtingenwerk in de media stevig werd bekritiseerd, werd in de Tweede Kamer echter wel opgemerkt dat de BVD, die ten tijde van de acties van de Zuid-Molukse jonge-

205 Moerings 1989, p. 358; Schmid 1989, p. 343-344. Zie ook: *Kamerstukken II 1986-1987*, Bijlagen Handelingen, 19 700, VI, nr. 30, p. 5.

206 Muller 1994, p. 363-367; Klerks 1989, p. 83.

207 Eikelenboom, p. 216-217; Klerks 1989, p. 83.

208 Muller 1994, p. 367. Op advies van het Coördinerend Politie beraad is besloten het Landelijk Coördinatie Team op te richten. Het LCT was samengesteld uit rechercheurs van de rijks- en gemeentepolitie, de Marechaussee en de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI).

209 Zie voor een uitgebreid overzicht van de verschillende opsporings- en inlichtingsinstanties die zich bezig hebben gehouden met het RaRa dossier. Klerks 1989, p. 89-106.

210 'Beroep afgewezen tegen RaRa-activist', *NRC Handelsblad* (26 september 1990), Anneke Visser, 'Fouten van de rechterlijke macht hebben ernstige consequenties', *NRC Handelsblad* (16 oktober 1990) Na de brand bij paspoortfabrikant Elba pakte de politie op 11 april 1988 acht verdachten op waaronder René Roemersma die het gezicht van RaRa zou worden. Zeven van de acht arrestanten werden direct vrijgelaten na aanhouding wegens gebrek aan bewijs. Tegen Roemersma werd zeven jaar geëist.

ren met grote regelmaat was bekritiseerd, succesvol had opgetreden met betrekking tot het RaRa onderzoek. In september 1988 verscheen bij de Justitiebegroting van 1989 een kort verslag van de BVD-activiteiten. Daarin werd bevestigd dat de BVD een substantiële rol had gespeeld bij het justitiële tegen terroristische misdrijven zoals de Makro-branden.²¹¹

4.3.2.2 *De reactie van de overheid op de Makro-branden*

Met de RaRa aanslagen stond voor het eerst sinds het einde van de Molukse acties het terrorismebeleid weer op de politieke agenda. Het is in deze context van de hernieuwde aandacht voor terrorismebeleid interessant te zien op welke wijze de acties van de RaRa door de regering werden gekwalificeerd. Volgens sommige politici dekte de term 'politiek gewelddadig activisme' niet voldoende de lading in het geval van de RaRa aanslagen en moest worden gesproken van terrorisme. Het was minister van Justitie Korthals Altes die naar aanleiding van de brandstichtingen in de verschillende vestigingen van de Makro op 22 januari 1987 in het mondeling overleg met de vaste Kamercommissies voor Politie, Justitie en Binnenlandse Zaken voor het eerst sinds de Molukse acties weer sprak van 'terrorisme' vanwege het zeer gewelddadige karakter en de grote immateriële schade die op professionele wijze werd toegebracht.²¹² De term was tot dan toe in regerings- en politiekringen met betrekking tot de aanslagen angstvallig vermeden. De minister van Justitie had zelf ook in de media geweigerd de aanslagen te kwalificeren als 'terroristisch'.²¹³ De minister rechtvaardigde zijn woordkeuze met een verwijzing naar de definitie die was geïntroduceerd door de Trevi-groep, een werkgroep die zich in EG-verband bezig hield met terrorisme. De gehanteerde definitie luidde als volgt: 'Terrorism is defined as the use, or threatened use, by a cohesive group of persons of violence (short of warfare) to effect political aims'.²¹⁴ Volgens deze definitie zouden de acties van de RaRa als terrorisme aangemerkt kunnen worden. Kamerlid Stoffelen (PvdA) uitte in het mondeling overleg van 22 januari 1987 'geen behoefte te hebben aan het gebruiken van de term terrorisme'.²¹⁵ Stoffelen prefereerde het hanteren van de term 'gewelddadig politiek activisme'. De Kamerleden Schutte (GPV) en Leerling (RPF) waren echter van mening dat het gebruik van de term door de minister van Justitie volledig terecht was: '(...) Hij [de heer Schutte, MW] stelde vast dat de term terrorisme ook al in verband met de andere branden gebruikt had moeten worden.'²¹⁶

211 *Handelingen II* 1988/89, Bijlagen 20 800 Hoofdstuk VII nr. 2, p. 58-59.

212 Een deel van het overleg heeft plaatsgevonden achter gesloten deuren waardoor er slechts een kort verslag van het mondeling overleg beschikbaar is. *Kamerstukken II* 1986-1987, Bijlagen *Handelingen*, 19 700, VI, nr. 30, p. 5; Zie ook Buijs 1995, p. 100.

213 Muller 1994, p. 368-371.

214 *Kamerstukken II* 1986/87, Bijlagen *Handelingen*, 19 700, VI, nr. 30, p. 5.

215 *Kamerstukken II* 1986/87, Bijlagen *Handelingen*, 19 700, VI, nr. 30, p. 3.

216 *Kamerstukken II* 1986/87, Bijlagen *Handelingen*, 19 700, VI, nr. 30, p. 4 (Schutte).

Volgens Kamerlid Leering was alleen de term terrorisme hier op zijn plaats. Dit Lid meende ook dat niet krachtig genoeg tegen terrorisme kan worden opgetreden. Hij was van mening dat de minister van Justitie niet verontwaardigd genoeg had opgetreden.²¹⁷ In een bijdrage in het tijdschrift *Elsevier* breekt Kamerlid Kosto eveneens een lans voor een aanpassing van de gehanteerde terminologie.²¹⁸ In navolging van minister Korthals Altes houdt Kosto in zijn bijdrage een pleidooi om de term politiek gewelddadig activisme te vervangen door de term politiek terrorisme. 'De vraag of de beschreven vorm van actievoeren op enig begrip mag rekenen, is niet aan de orde. Verdedigers van het actiemodel hebben zich nog niet gemeld. De grens van aanvaardbaar politiek activisme is bereikt.'²¹⁹ Ondanks de uiteenlopende meningen over de typering van de acties van de RaRa weigerde een meerderheid van de Kamer te spreken van terrorisme en gaf minister van justitie Korthals Altes uiteindelijk ook de voorkeur aan de term politiek gewelddadig activisme.²²⁰ De term politiek gewelddadig activisme kwam nadrukkelijk uit de koker van de Binnenlandse Veiligheidsdienst. In een periode waarin diverse wetenschappers, politici en politieke commentatoren niet schroomden om de acties van RaRa over een kam te scheren met acties van de IRA en de ETA, heeft de BVD consequent vastgehouden aan de kwalificatie 'politiek gewelddadig activisme'.²²¹ In het allereerste openbare rapport van de BVD (1992) wordt dit ook nog eens met zoveel woorden benadrukt: 'Vastgesteld moet worden dat geweld uit extremistische hoek tot op heden nooit heeft geleid tot meer dan overigens aanzienlijke zaakschade' en dat de inherente dreiging die van RaRa uitgaat, 'van een andere, lagere orde is dan die van het doelbewust op mensenlevens gerichte terrorisme'.²²²

Wanneer men de definiëringkwestie in de jaren tachtig vergelijkt met het eerste antiterrorismedebat dat werd gevoerd naar aanleiding van de Terreurbrief van 1973 waarin onder meer ook het gebruik van de begrippen terrorisme en terreur centraal stond, valt op dat in de jaren zeventig daadwerkelijk kon worden gesproken van een debat. Van een echt debat, of een echte discussie in de Kamer is in de jaren tachtig geen sprake geweest. Uit dit gebrek aan discussie over de aanduiding van de acties van de RaRa en het vasthouden aan de term politiek gewelddadig activisme blijkt de terughoudendheid en de voorzichtige houding van de overheid ten aanzien van terrorisme (bestrijding). In het mondeling overleg wordt door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken ook nog kort stilgestaan bij een eventuele wijziging van het Wetboek van Strafrecht. De ministers snijden naar alle waarschijnlijkheid

217 *Kamerstukken II 1986/87, Bijlagen Handelingen, 19 700, VI, nr. 30, p. 4* (Leerling).

218 Kosto 1987, p. 52-53.

219 Id.

220 Abels 2007, p. 124.

221 Hoekstra 2004, p. 67, 121.

222 Ontwikkelingen op het gebied van de binnenlandse veiligheid. Taakstelling en werkwijze van de BVD (Den Haag 1992) p. 23.

dit onderwerp aan naar aanleiding van opmerkingen en vragen die onder meer in het mondeling debat naar voren kwamen ten aanzien van de opsporings- en vervolgingsactiviteiten.²²³ Ondanks de kanttekeningen die worden geplaatst bij het functioneren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, geven de ministers aan geen noodzaak te zien tot aanpassing van het Wetboek van Strafrecht:

‘(...) de samenleving heeft er wel recht op te weten dat de overheid met de uiterste middelen, binnen het rechtsbestel, zal trachten deze misdrijven [gepleegd door RaRa] op te sporen. Het Wetboek van Strafrecht zal niet worden aangepast. De minister was van mening dat ook in deze gevallen sprake moest zijn van een concrete verdenking ten opzichte van concrete personen voordat politie en justitie kunnen optreden.’²²⁴

Waar de RaRa aanslagen van eind jaren tachtig aanleiding waren voor enig overleg in het Kabinet over de bestrijding van deze aanslagen, heeft weinig tot geen parlementair debat plaatsgevonden over de aanslagen zoals die begin jaren negentig hebben plaatsgevonden. Hoewel sommige auteurs betwijfelen of de samenstelling van de groep die begin jaren negentig weer verschillende aanslagen pleegde om te protesteren tegen het overheidsbeleid aangaande vluchtelingen en asielzoekers dezelfde was als gedurende de jaren tachtig, presenteerde zij zich wel als zodanig.²²⁵ Zoals in hoofdstuk drie is beschreven, wordt in de jaren negentig het integratiedebat een gevoelige kwestie op de politieke agenda, en daarmee ook het gevoerde asielbeleid door toenmalig staatssecretaris Kosto. De RaRa sprak over de ‘vluchtelingenfobie’ van de Tweede Kamer en de regering waartegen met ‘noodzakelijk tegengeweld’ moest worden opgetreden.²²⁶ De aanslagen van de RaRa richtten zich in deze periode tegen overheidsinstanties waaronder het Ministerie van Justitie maar ook tegen het woonhuis van staatssecretaris van Justitie, Kosto. In het bijzonder deze laatste aanslag, waarbij de RaRa zich voor het eerst ook richtte tegen een persoon, schokte de Tweede Kamer. Ondanks het feit dat men geschokt was over de aanslag op het huis van de staatssecretaris, heeft geen officieel debat plaatsgevonden in de Tweede Kamer.

Met deze beknopte beschrijving van de overheidsreacties op de RaRa-acties komt er een einde aan de beschrijving van de *policy stream* voor de periode

223 Onder meer VVD Kamerlid Dijkstal en PvdA Kamerlid Stoffelen hebben hieromtrent vragen gesteld. *Kamerstukken II* 1986/87, Aanhangsel Handelingen, nr. 336, p. 671; *Kamerstukken II* 1986/87, Bijlagen Handelingen, 19 700, VI, nr. 30, p. 3; *Kamerstukken II*, Aanhangsel Handelingen, nr. 948, p. 1893.

224 *Kamerstukken II* 1986/87, Bijlagen Handelingen, 19 700, VI, nr. 30, p. 5.

225 Eikelenboom 2007, p. 170; Wecke en Wester 1992, p. 75.

226 Communiqué RaRa, *RARA-acties tegen het Ministerie van Justitie en het woonhuis van staatssecretaris Kosto* (12 november 1991) Geraadpleegd via: <http://www.gebladerte.nl/10915f58.htm#rara4>.

1970-2001. Hoewel wel antiterrorismebeleid (in de vorm van de *Dutch Approach*) tot stand is gekomen, heeft specifieke antiterrorismewetgeving geen doorgang gevonden tot het rechtsstelsel. De volgende paragraaf zal een bescheiden blik bieden in de politieke arena van weleer om de ontwikkelingen (of beter gezegd het uitblijven daarvan) op het gebied van wet- en regelgeving in een breder perspectief te kunnen plaatsen.

4.4 DE POLITICAL STREAM

Het schetsen van wat Kingdon noemt the *political stream* is als laatste schakel binnen het *policy process* van belang om een goed beeld te krijgen van de algehele dynamiek en de context waarbinnen wet- en regelgeving tot stand is gekomen.²²⁷ Als voorbeelden van wat er allemaal onder the *political stream* valt noemt Kingdon o.a. verkiezingsuitslagen, ontwikkelingen in de 'publieke stemming', de invloed van belangengroeperingen en alle andere centrale elementen van de politieke context waarbinnen problemen en (voorstellen tot) wet- en regelgeving circuleren.²²⁸ Waar een groot deel van meer algemene ontwikkelingen die raken aan de political stream reeds is besproken in hoofdstuk drie, richt deze paragraaf zich in het bijzonder op de politieke dynamiek ten tijde van de onder 4.2 besproken binnenlandse terreuracties. Ook nu zal de nadruk liggen op de periode waarin de Molukse acties hebben plaatsgevonden aangezien voor zover kan worden gesproken van het formuleren van enigszins specifiek antiterrorismebeleid, dit in belangrijke mate het resultaat is geweest van deze acties.

Het vorige hoofdstuk heeft laten zien dat de jaren zestig een roerige periode zijn geweest voor Nederland. Niet alleen op maatschappelijk vlak voltrokken zich diverse veranderingen, tevens kwam in deze periode de jeugd in opstand tegen 'het gezag' waaronder ook het optreden van politie en justitie. Met de hardhandige ontruiming van het Maagdenhuis en de maatschappelijke verontwaardiging die dit optreden van de autoriteiten teweegbracht nog vers in het geheugen wordt de Nederlandse overheid in de jaren zeventig 'geteisterd' door terroristische acties van de Molukse jongeren: Dit alles gebeurde tegen de achtergrond van een evenmin rustige binnenlandse politiek: Niet alleen zou Nederland in de jaren zeventig haar eerste linkse Kabinet kennen en vonden op het niveau van de politieke partijen veel veranderingen plaats (het ontstaan van het CDA en D66 bijvoorbeeld), tevens was sprake van een steeds duidelijker polarisatie tussen traditioneel denkers en 'de jongeren'. Ook zou het optimisme als gevolg van de enorme welvaartsgroei in de jaren vijftig en zestig het in de jaren zeventig onder invloed van een teruglopende economie het hard te verduren krijgen. Kortom, ook vanuit een politiek oogpunt

²²⁷ Kingdon 1995, p. 145-164.

²²⁸ Jones & Newburn 2007, p. 21.

waren het zeer interessante tijden in Nederland. Hoewel het niet de bedoeling is een overzicht te geven van alle politieke ontwikkelingen die zich in deze periode in Nederland hebben voorgedaan, zal slechts een bescheiden blik worden geboden op die ontwikkelingen die, passend binnen wat Kingdon verstaat onder de *political stream*, mogelijk een rol hebben gespeeld in het bepalen van de houding van de Nederlandse regeringen ten aanzien van het Zuid-Molukse terrorisme indertijd. Met het oog daarop kan uit de literatuur een aantal factoren worden gedestilleerd. Deze factoren zullen onder twee verschillende noemers worden geschaard: de politieke cultuur (4.4.1) en het publieke draagvlak voor enerzijds de acties van de Zuid-Molukkers en anderzijds voor specifieke (hardere) wetgeving (4.4.2).²²⁹

4.4.1 De politieke cultuur

In hoofdstuk drie is beschreven op welke wijze de verschillende politieke partijen ten tijde van de verzuiling onderlinge geschillen wisten op te lossen. Eveneens is beschreven dat deze wijze van politiek voeren, de befaamde pacificatie politiek, zich hoofdzakelijk afspeelde tussen de kopstukken van de betrokken politieke partijen waardoor de pacificatiepolitiek ook wel kon worden gekenmerkt als een zeer regenteske manier van politiek voeren.²³⁰ Het publiek werd (bewust) zo min mogelijk bij de politieke besluitvorming betrokken, dit was een taak die louter was weggelegd voor de 'regenten', de politieke elite. Met de geleidelijke ontzuiling die zich vanaf eind jaren vijftig in Nederland heeft voltrokken en de introductie van nieuwe 'spelers' binnen de politieke arena,²³¹ is een einde gekomen aan deze manier van politiek bedrijven. Echter, ogenschijnlijk niet waar het justitiële aangelegenheden betreft. De Graaf beschrijft in 'Theater van de Angst' hoe de kwestie 'terreur', beslissingen over het eventueel te formuleren beleid en de te nemen acties gedurende deze periode een zaak was waar slechts een handjevol topambtenaren en experts over beslisten.²³² Dekkers en Dijkman spreken ook wel over het 'ons kent ons karakter' van de terreurbestrijding van die dagen daar slechts een beperkt aantal functionarissen en experts van Justitie, politie en de BVD zich met het onderwerp bezighielden en de eerste lijnen van de nationale terrorismebestrijding uitzetten.²³³ Daarbij kwam ook nog eens het zeer 'gesloten' karakter van de besluitvorming omtrent terrorisme: deze speelde zich lange

229 Zie onder meer Bleich 2008; Bootsma en Breedveld 1999; Houwaart 1998; Lunshof 2004; Schmid e.a. 1982; Woltjer 1992. De keuze voor de twee gehanteerde 'indicatoren' is ontleend aan het meest recente werk van Beatrice de Graaf (2010) *Theater van de Angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*, Amsterdam: Boom.

230 Lijphart 1990; Kennedy 1999; Woltjer 1992, p. 588-601.

231 Woltjer 1992, p. 593.

232 De Graaf 2010, p. 31.

233 Dekkers en Dijkman 1988.

tijd bijna volledig af achter gesloten Haagse deuren.²³⁴ Zo beschrijft De Graaf hoe er reeds in de jaren voorafgaand aan het openbaar maken van de Terreurbrief in 1973 door de betrokken departementen en de ministerraad werd gewerkt aan het beleid, maar dat veel van de producten van deze werkzaamheden, richtlijnen, circulaires, notities, altijd vertrouwelijk zijn gebleven. 'Informatie over verijdelde aanslagen en concrete terrorismedreigingen uit binnen- en buitenland die de ministerraad in september 1972 bereikten, mocht de Trêveszaal evenmin verlaten.'²³⁵ Deze gesloten besluitvorming binnen slechts een beperkte kring van experts is ook wel aangeduid als een nog voortlevende 'regentenmentaliteit' waar het de terrorismebestrijding betrof en was het sterkst aanwezig bij het eerste Kabinet dat te maken kreeg met het Zuid-Molukse terrorisme: het Kabinet Biesheuvel (1971-1973) met Van Agt als minister van Justitie.²³⁶

Passend bij deze grote mate van terughoudendheid en zeer beperkte openheid over de terrorismebestrijding is het in banen leiden van de media waar het de verslaglegging van terrorisme gerelateerde gebeurtenissen betrof om op die manier het politiek bestel zoveel mogelijk af te schermen van 'schadelijke volksinvloeden'. Daar de minister van Justitie in de jaren zeventig, zo ook tijdens het hierna te bespreken Kabinet Den Uyl, nog een zekere mate van controle over de media had was het ook daadwerkelijk mogelijk om het publieke debat voor zover zich dat richtte op de terreuracties ook enigszins te sturen en in banen te leiden.²³⁷ Dit dikwijls tot groot ongenoegen van de media, maar echte conflicten hierover tussen overheid en media bleven echter uit.²³⁸ Volgens De Graaf was karakteristiek voor de presentatie van het contraterrorismebeleid indertijd dat 'in plaats van de bevolking te mobiliseren, doemscenario's te schilderen of een politieke heksenjacht te openen op de voor terroristische aanslagen verantwoordelijke organisaties, bevolkingsgroepen of politieke bewegingen, de verijdeling van aanslagen zoveel mogelijk werd geheimgehouden en dat maatregelen zoveel mogelijk binnen adviescommissies

234 De Graaf 2010, p. 34-35; Zie voor een illustratie van de geslotenheid en geheimhouding rondom terrorisme ook Eikelenboom 2007, p. 96-97.

235 De Graaf 2010, p. 34.

236 In *Voetangels voor Kopstukken* (1999) schrijft Hes dat ex-bewindslieden en ambtenaren Justitie ten tijde van het Kabinet Biesheuvel beschreven als een 'bastion van juristen dat zich ten aanzien van de politiek afstandelijk en soms ook hooghartig kon opstellen'. Hes 1999, p. 13.

237 De Graaf: 'Het Nederlandse medialandschap weerspiegelde in de jaren zestig en zeventig nog de indeling van de samenlevingen en het politieke bestel in levensbeschouwelijke sferen; de dagbladen volgden over het algemeen 'hun' politieke zegslieden en waren over het algemeen nog redelijk gezeglijk ten aanzien van de overheid.' De Graaf 2010, p. 36.

238 Met name na de treinkaping en gijzeling van 1975 waren de media niet blijk met de getroffen maatregelen door de regering en kreeg deze laatste het verwijt te horen censuur toe te willen passen. Over de verhouding regering-media en meer in algemene zin de rol van de media tijdens het Zuid-Molukse terrorisme zie: Schmid 1982, p. 121-137.

van hoge ambtenaren van het OM, politie en het Ministerie van Justitie werden besproken.²³⁹

De gedepolitiseerde, gesloten en welhaast regenteske manier aanpak van terrorisme zou (deels) veranderen met het aantreden van het links-progressieve Kabinet-Den Uyl, zagezegd het meest linkse Kabinet van na de Tweede Wereldoorlog. Na de verkiezingen van 1972 kwam de Partij van de Arbeid met spectaculair met 43 zetels als grootste partij in de Tweede Kamer uit de bus.²⁴⁰ Toen na een moeizame formatieperiode²⁴¹ uiteindelijk duidelijk was geworden dat Den Uyl als minister-president zou aantreden waren de verwachtingen (voornamelijk in linkse kringen) van dit Kabinet hooggespannen. Men was erop gebrand oude patronen, oude gebruiken en oude gedachten te doorbreken. In antwoord op deze algemene maatschappelijke roep om vernieuwing, grotere politieke duidelijk en sturing betrachtte Den Uyl dan ook een grotere mate van openheid over het te voeren beleid dan onder Biesheuvel het geval was. Deze grotere mate van openheid resulteert er onder meer in dat in het parlement wordt gesproken en gediscussieerd over het Zuid-Molukse terrorisme en de regering door middel van eveneens openbare verslagen enigszins inzicht geeft in de gevolgde strategie tijdens (het beëindigen van) de acties. Hoewel naar alle waarschijnlijkheid ook tijdens Den Uyl nog het nodige 'achter de schermen' wordt overlegd en besloten, was deze openbaarheid onder het Kabinet Biesheuvel ondenkbaar.

Het Kabinet Den Uyl, met Van Agt als minister van Justitie, zag zich naast een breed scala aan andere binnen- en buitenlandse problemen ook geconfronteerd met een steeds hardere strijd door de Zuid-Molukse jongeren.²⁴² Tijdens zijn Kabinet zou Den Uyl te maken krijgen met twee treinkapingen, de bezetting van het Indonesisch Consulaat Generaal in Amsterdam en een bezetting van een complete kleuterschool in Bovensmilde.²⁴³ Waar het vanaf het begin af reeds duidelijk was dat Den Uyl en Van Agt weinig met elkaar gemeen hadden en op verschillende politieke punten met elkaar botsten, werd de moeizame verhouding tussen de minister-president en de minister van Justitie

239 De Graaf 2010, p. 44. Zie ook Klerks 1989, p. 50-53; Daalder 1974, p. 10-37.

240 Houwaart 1998, p. 131.

241 De moeizame formatie was het gevolg van de verstoorde verhoudingen tussen de PvdA en de christendemocratische partijen (CHU, KVP en ARP) Hoe verstoord deze verhoudingen waren blijkt onder meer uit het feit dat het Kabinet den Uyl uiteindelijk ook niet berustte op een regeerakkoord, maar werd 'gedoogd' door de KVP en ARP. Houwaart 1998, p. 133-135.

242 Zie voor een uitvoerige en sprekende beschrijving van de verschillende kwesties en uitdagingen waar het Kabinet Den Uyl mee te maken kreeg (o.a. de Lockheed affaire, de vrijdelde sluiting van abortuskliniek Bloemenhove en de ontsnapping van de oorlogsmisdadiger Menten.) Bootsma en Breedveld, 1999 en ook Bleich 2008.

243 Het Kabinet Den Uyl regeerde van 11 mei 1973 tot 19 december 1977.

tijdens deze Zuid-Molukse acties op scherp gezet.²⁴⁴ Den Uyl was een groot tegenstander van openlijk geweldsgebruik door de regering en militair ingrijpen moest zijns inziens zo lang mogelijk worden uitgesteld om bloedvergieten te voorkomen. Zo lang mogelijk onderhandelen en tijdrekken was het motto van Den Uyl.²⁴⁵ Den Uyl zette zich dan ook openlijk en expliciet af tegen het hardhandige antiterrorismebeleid in West-Duitsland (tegen de RAF terroristen) waar niet alleen speciale antiterrorismewetgeving werd gemaakt en 'superkerkers' zouden worden gebouwd.²⁴⁶ Van Agt daarentegen had zich reeds tijdens het Kabinet Biesheuvel²⁴⁷ wel degelijk een voorstander getoond van hard, duidelijk en snel (militair) optreden tegen de Zuid-Molukkers jongeren en andere terreurgroeperingen. Hij zag weer minder in het ellenlange onderhandelen en tijdrekken om op die manier de terroristische acties te beëindigen.²⁴⁸ Zoals in paragraaf 4.3.1.3 en 4.3.1.4 weergegeven werd het verschil in opvatting van beide bewindslieden ten aanzien van de inzet van geweld om terroristische acties te beëindigen door de Molukse acties van 1975 en 1977 verder benadrukt. Waar er – tegen de zin van Van Agt als verantwoordelijke minister in – in 1975 uiteindelijk toch voor werd gekozen om geen geweld te gebruiken tegen de kapers van de trein in Wijster,²⁴⁹ liet Van Agt tijdens de treinkaping in de Punt in 1977 en de gijzeling van de school in Bovensmilde al snel doorschemeren dat deze acties wel met geweld zouden worden beëindigd.²⁵⁰ Beide acties vonden plaats twee dagen voor de verkiezingscampagnes voor de Tweede Kamer verkiezingen op 25 mei 1977 zouden plaatsvinden. Als gevolg van de acties worden de verkiezingscampagnes stopgezet. Van Agt, op dat moment nog minister van Justitie onder Den Uyl, maar eveneens lijsttrekker voor het kersverse CDA, grijpt de gijzeling aan om zich 'te tonen als een man van daadkracht'.²⁵¹ In de kroniek over het Ministerie van Justitie

244 Volgens Bootsma en Breedveld is de diepere oorzaak die ten grondslag heeft gelegen niet alleen aan de immer moeizame verhouding tussen Van Agt en Den Uyl maar ook aan de val van het Kabinet gelegen in de polarisatiestrategie die door Den Uyl werd uitgeoefend. Op die manier trachtte hij, conform Angelsaksisch model het Nederlandse politiek spectrum op te delen in een links en een rechts kamp, progressief en conservatief. Door deze polarisatiestrategie voelden regeringspartijen KVP en in mindere mate ook de ARP zich niet serieus genomen door de PvdA. Bootsma en Breedveld 1999, p. 12-22; Lunshof 2004, p. 25-26.

245 De Graaf p. 45-46; Lunshof 2004, p. 28-26, 69-72.

246 De Graaf 2010, p. 46.

247 Van Agt's ambtenaren en de vergadering van pg's hebben achter de schermen, intern dikwijls (in 1973) hun voorkeur uitgesproken voor hard en duidelijk optreden. De Graaf 2010, p. 43-44. Zie ook Klerks 1989, p. 37.

248 Lunshof 2004, p. 68.

249 Staatssecretaris Zeevalking verklaart in een interview dat tussen Den Uyl en Van Agt een groot wantrouwen heerste, ontstaan tijdens de eerste serie gijzelingen tijdens welke de botsende visies van de minister-president en de minister van Justitie duidelijk werden. Van Erpecum 1998, p. 117; Klerks 1989, p. 39.

250 Lunshof 2004, p. 70-71.

251 Eikelenboom 2007, p. 132.

‘Naar eer en geweten’ zegt oud staatssecretaris van justitie Zeevalking over het optreden van Van Agt:

‘Ik weet nog goed hoe Den Uyl en ik die bewuste maandagochtend in juni 1977 vanaf 12 uur op Van Agt hebben zitten wachten op Justitie. De Punt was al begonnen. (...) Hij [Den Uyl, MW] had het niet meer. Waar blijft hij nou. Hoe lang zal het nog duren? Na anderhalf uur arriveerde, met witte Porsche, sirenes in witte [politie]jas en met twee rijkspolititiemensen pontificaal, Van Agt. Te midden van twintig persmensen met camera’s en blocnotes begon hij een persconferentie. Den Uyl ontplofte bijna: moet je hem zien, hij weet van niets en staat een persconferentie te geven. Pers optredens konden een grote bron van irritatie zijn. Zeker tijdens de verkiezingscampagne.’²⁵²

Hoewel de gijzelingen uiteindelijk niet snel zouden worden beëindigd, werd wel de door Van Agt gepropageerde ‘harde’ lijn gehanteerd. Beide gijzelingen zijn uiteindelijk door militaire interventie beëindigd.²⁵³

De strijd tussen Van Agt en Den Uyl zou worden voortgezet tijdens Tweede Kamerverkiezingen van 1977. Tijdens deze verkiezingen nam Van Agt als voorman van het nieuw gevormde CDA het op tegen Den Uyl en diens PvdA die voornemens was de door hem tijdens zijn eerste periode ingeslagen nieuwe progressieve koers voort te zetten.²⁵⁴ De strijd eindigde in een nek aan nek race tussen beide partijen waarbij de Partij van de Arbeid uiteindelijk met een tot dan toe nog nooit vertoonde verkiezingswinst van tien zetels (waardoor de partij met 53 zetels in de Kamer zou komen) haar ijzersterke positie bevestigde. Nieuwkomer CDA had het echter ook goed gedaan, de partij behaalde 49 zetels.²⁵⁵ Ondanks de verkiezingswinst van de PvdA en de steun die Den Uyl daarmee kreeg van de kiezers bleek het na meer dan 200 dagen onderhandelen over de formatie niet mogelijk om een tweede Kabinet- Den Uyl te vormen. Toen het CDA en de VVD, die samen ook een meerderheid hadden in de Kamer, de handen ineen besloten te slaan, was het eerste Kabinet Van Agt een feit.²⁵⁶ Met het nieuwe Kabinet kwam niet alleen een omvangrijk programma van ombuigingen in de publieke sector in de hoedanigheid van de ombuigingsnota *Bestek ’81*,²⁵⁷ tevens had Van Agt een andere visie op de terrorismebestrijding: met aftreden van Den Uyl die volgens Van Agt wilde ‘onderhandelen tot en met’ had Van Agt vrij spel om zijn ‘harde aanpak’ ook daadwerkelijk in de praktijk te brengen indien noodzakelijk.²⁵⁸ Tijdens de

252 Van Erpecum 1998, p. 117.

253 Eikelenboom 2007, p. 132-134; Van Erpecum 1998, p. 116.

254 Tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van 1977 deed voor het eerst het CDA als partij mee. Het CDA was het resultaat van het samengaan van de drie confessionele partijen de KVP, de ARP en het CHU. Houwaart 1998, p. 142-144.

255 Aerts e.a. 2009, p. 316-317; Woltjer 1994, p. 640-641.

256 Houwaart 1998, p. 139-147; Lunshof 2004, p. 71-76.

257 Woltjer 1994, p. 651-657.

258 Eikelenboom 2007, p. 139.

beëindiging van de laatste der Molukse acties, de bezetting van het provinciehuis in Assen, werd deze harde aanpak onder leiding van minister van Justitie De Ruiter direct in praktijk gebracht.²⁵⁹ Hoewel met Van Agt een minister-president en een Kabinet was aangetreden welke de – door de samenleving eveneens ondersteunde – hardere aanpak van terrorisme door middel van mogelijkerwijs daarmee gepaard gaande aparte terrorismewetgeving zou kunnen doorzetten en doorvoeren, blijft het echter na 1978 kalm op het terreurveld dat het thema terrorisme weer van de publieke én politieke agenda verdween.²⁶⁰ Daarbij had het eerste Kabinet Van Agt haar handen voor aan het trachten onder te controle te houden van de steeds verder teruglopende economie in het land. Een taak die, ondanks het veelbelovende *Bestek '81* uiteindelijk, mede als gevolg van sterke interne verdeeldheid op dit punt en de tweede oliecrisis in 1979, erg lastig bleek.²⁶¹

4.4.2 Het publieke draagvlak

Zoals hiervoor besproken werd tijdens het Kabinet-Biesheuvel bewust ervoor gekozen het publiek zoveel mogelijk buiten het discours over terrorisme te laten, waardoor het publiek ook niet of nauwelijks geïnformeerd raakte over wat er allemaal speelde. Nederlanders – zowel binnen de links progressieve als rechts conservatieve kringen – hebben lange tijd begrip getoond voor de Molukse acties. De zo gevoelde 'koloniale schuld' zou hier in belangrijke mate debet aan zijn.²⁶² Zo kon na de eerste treinkaping kon 41% van de Nederlandse bevolking nog begrip opbrengen voor de actie en de standpunten van de Zuid-Molukse jongeren.²⁶³ Deze aanzienlijke mate van sympathie in combinatie met de beperkte inzicht in hetgeen zich op politiek niveau op dit gebied afspeelde, heeft eraan bijgedragen dat de Zuid-Molukse jongeren lange tijd door een aanzienlijk deel van de bevolking niet als 'terroristen' werden beschouwd.²⁶⁴

Echter, naarmate de acties van de Zuid-Molukse jongeren gewelddadiger en langduriger werden en er onder Den Uyl actiever gebruik werd gemaakt van de media om steun te zoeken voor het overheidsoptreden bij de bevolking, begon de sympathie voor de Molukkers af te brokkelen en wordt de publieke opinie vatbaarder voor de terroristische dreiging.²⁶⁵ Zo werd in Rotterdam in 1975 zelfs een 'Actiecomité Antiterrorismewet' opgericht dat pleitte voor (1) strikte wetgeving tegen terrorisme en naleving van uitgedeelde straffen,

259 Eikelenboom 2007, p. 139-140; De Graaf 2010, p. 78; Klerks 1989, p. 38.

260 De Graaf 2010, p. 47.

261 Woltjer 1994, p. 645-670.

262 *NRC handelsblad* 4 december 1975.

263 Schmid e.a. 1982, p. 61.

264 De Graaf 2010, p. 37.

265 Schmid e.a. 1982, p. 61.

(2) internationale afspraken over terroristische activiteiten, (3) verscherping van de Wapenwet en scherper toezicht op de wapenhandel.²⁶⁶ Kuitenbrouwer wijst in dit zelfde jaar, onder verwijzing naar internationale ontwikkelingen, in een opiniestuk in het *NRC Handelsblad* op het gevaar van een verharding van de publieke opinie.²⁶⁷

‘Het grote gevaar van terreur ligt niet in de eerste plaats in de rechtstreekse schade die wordt aangericht -hoe afschuwelijk die ook kan zijn. De terrorist mikt bijna per definitie op een psychische ontwrichting van de samenleving (...) Provocatie van de overheid tot excessen is een geliefd instrument daarvoor. Maar even werkelijk is het gevaar dat de verontruste burgers zelf hun overheid smeken om oude vrijheden op te heffen.’²⁶⁸

De acties van 1977, vooral de bewuste gijzeling van schoolkinderen, wekte onder de Nederlandse bevolking veel woede en verontwaardiging, wat de publieke opinie ten aanzien van de Zuid-Molukkers niet ten goede leek te komen.²⁶⁹ Van Reenen spreekt in deze context van ‘automarginalisering’ door de gijzelnemers.²⁷⁰ Weliswaar had in juni 1977 nog steeds bijna een derde van de Nederlanders begrip voor de Molukkers en hun acties, de *gehele* Molukse gemeenschap werd – ondanks herhaaldelijke oproepen van Van Agt en Den Uyl in de landelijke media om dit niet te doen – in toenemende mate aangekeken op de acties.²⁷¹ Het publiek toonde zich onder invloed van de hardere toon van de Molukse acties in toenemende mate ontvankelijk voor de hardere en daadkrachtige toon die minister van Justitie en lijsttrekker voor het CDA Van Agt twee dagen voor de verkiezingen in 1977 had aangeslagen tijdens het hiervoor reeds aangehaalde interview. In een opinieonderzoek dat vlak voor de tweede treinkaping in 1977 werd gehouden, gaf bijna drie kwart van de Nederlandse bevolking aan veiligheid, recht en orde te verkiezen boven veel vrijheid.²⁷² Echter, zoals onverkort ook geldt voor de aandacht voor terrorisme in het politieke debat, ebde de aandacht onder de bevolking voor terrorisme (bestrijding) en, voor zover aanwezig, de negatieve gevoelens ten aanzien van de Zuid-Molukse gemeenschap, geleidelijk aan weg toen na 1978 de aanslagen uitbleven. Hoewel de publieke opinie ten aanzien van de Zuid-Molukkers zeker na de acties van 1975 en 1977 sterk negatief werd gekleurd, hebben de terroristische acties niet geleid tot verdere – blijvende – polarisering

266 ‘Rotterdams comité Antiterrorismewet: veel bijval ontvangen’, *NRC Handelsblad*, 5 december 1975.

267 De Graaf wijst er in haar werk op dat er vanuit de linkse media, maar eveneens vanuit de hoek van de volkskrant werd gewezen op de gevaren van een uitbreiding van de antiterrorismewetgeving.

268 Kuitenbrouwer 1975.

269 Klerks 1989, p. 37.

270 Van Reenen 1979, p. 293.

271 Schmid e.a. 1982, p. 145.

272 Schmid e.a. 1982, p. 63.

tussen de Nederlanders en Zuid-Molukkers.²⁷³ Volgens Schmid e.a. hebben de media hierbij een belangrijke rol vervuld:

'In plaats van reeds bestaande standpunten onder de Nederlanders en Zuidmolukkers te verharderen hebben deze acties [de gijzelingsacties, MW] veeleer de lucht gezuiverd. Ze hebben geleid tot een zekere geestelijke dekolonisatie onder zowel de Zuid-Molukkers als de Nederlanders. Veel mensen leerden, geholpen door de vele achtergrondanalyses in de media, het probleem in zijn historische context te plaatsen en meer Zuid-Molukkers lijken nu in staat zich te ontdoen van de ketenen die hen bonden aan het korte bezit van een eigen staat in het verleden.'²⁷⁴

Ook het publieke draagvlak onder de Zuid-Molukkers voor de terroristische acties gepleegd door activistische jongeren uit hun gemeenschap, kan in deze paragraaf niet onbenoemd blijven. Hoewel weinig bekend is over het draagvlak onder de eerste generatie Zuid-Molukkers, de oud KNIL'ers, voor de verschillende kapingen en gijzelingen, dit draagvlak in de loop van de jaren zeventig, met het gewelddadiger worden van de acties af te nemen. Men kan de doelstelling van een onafhankelijke RMS nog steeds wel onderschrijven, de middelen waarmee de jongeren deze doelstelling trachten te bereiken worden echter steeds vaker betwist.²⁷⁵ Zeker de laatste actie, de gijzeling in Assen, doet ook binnen de Zuid-Molukse gemeenschap de vraag rijzen wat de actievoerders beoogden te bereiken. Volgens Bootsma is sprake van 'actiemoeheid' in de Zuid-Molukse gemeenschap doordat men inzag dat de Nederlandse regering ondanks de verschillende acties nooit in zal gaan op de eisen en het besef groeide dat de Zuid-Molukse gemeenschap geen baat erbij heeft om op voet van vijandigheid met de Nederlandse bevolking te leven.²⁷⁶ Zeker niet nadat de regering in 1977 en 1978 had laten zien ook het gebruik van geweld tegen de Zuid-Molukkers niet langer te schuwen. Hoewel het ideaal van een vrije RMS ook na 1978 nog steeds leefde onder een deel van de Zuid-Molukse gemeenschap werd hieraan niet langer op gewelddadige wijze uiting gegeven en integreerden de Zuid-Molukkers geleidelijk aan (verder) in de Nederlandse samenleving.

273 'Toch was de reactie onder de Nederlandse bevolking op de terreuracties in 1975/76 en 1977 gematigd. (...) Natuurlijk beheersten de gijzelingen, zolang ze gaande waren, de actualiteit, maar bepalend voor het politieke klimaat waren ze niet. Zonder twijfel werden de Molukse acties en het feit dat daarbij doden vielen ervaren als beangstigend en wekten ze ook woede op, maar tot een algehele sfeer van paniek leidden ze niet.' Zie Bleich 2008, p. 329-330.

274 Schmid e.a. 1982, p. 121.

275 Bootsma 2000, p. 355; Schmid e.a. 1982, p. 63 e.v.

276 Bootsma 2000, p. 375-377.

4.5 BEVINDINGEN DEEL I: HET *POLICY PROCESS* VOOR 2001

Bovenstaande beschrijving van het *policy process* overziend, is het niet vreemd dat in de periode voor 2001 geen speciale antiterrorismewetgeving tot stand is gekomen. Een nadere beschouwing van de verschillende *streams* laat zien dat er zowel binnen de *problem stream*, de *policy stream* alsook binnen de *political stream* factoren aanwezig zijn die in de weg hebben gestaan aan de totstandkoming van dergelijke wetgeving.

4.5.1 De *problem stream*

Hoewel Nederland in de jaren zeventig voor het eerst te maken krijgt met (inter)nationaal terrorisme, waarbij in het bijzonder de acties van de Zuid-Molukse jongeren een sterk gewelddadig karakter kenden, zijn de verschillende actie- en protestgroeperingen in Nederland nooit uitgegroeid tot volwaardige terroristische organisaties naar het voorbeeld van de RAF, de IRA of de ETA. Ook hebben in Nederland, mogelijkkerwijs om voornoemde reden, in vergelijking tot andere Europese landen veel minder terroristische acties plaatsgevonden. Deze bijzondere positie van Nederland binnen Europa wordt in de literatuur ook wel aangeduid als het *Dutch exceptionalism*.²⁷⁷ De groepering die in Nederland het predicaat van een terroristische organisatie nog het dichtst benaderde, de Zuid-Molukkers, kende tevens slechts een beperkt bestaan in termen van tijd. Na de zes acties verspreid over de jaren zeventig houden de Zuid-Molukkers waarschijnlijk als gevolg van een combinatie van actiemoeheid, verlies van steun van de achterban en de hardere opstelling van de Nederlandse overheid het na 1978 voor gezien. Zonder de acties van de RaRa in de jaren tachtig en negentig te willen bagatelliseren, de zaaksschade en onrust die hierdoor zijn aangericht moeten zeker niet onderschat worden, was het van meet af aan duidelijk dat de regering de RaRa als een ander soort 'probleem' beschouwde dan indertijd de Zuid-Molukse jongeren. Het door de meerderheid van de politici niet willen gebruiken van de term terrorisme ter aanduiding van de acties van de RaRa illustreerde dit.²⁷⁸ Kortom, met het ophouden van de Zuid-Molukse acties leek het terrorisme Nederland te hebben verlaten waardoor eveneens de noodzaak tot speciale wetgeving kwam te vervallen. Hier komt bij dat justitie in deze periode haar handen vol heeft aan een aantal geruchtmakende ontvoeringen, stijgende criminaliteitscijfers en internationale druk om het drugsbeleid en de daarmee samenhangende

²⁷⁷ Schmid 1992, p. 80.

²⁷⁸ Abels 2007, p. 125.

(georganiseerde) drugscriminaliteit aan banden te leggen.²⁷⁹ Hiermee is echter nog niet verklaard waarom tijdens de Zuid-Molukse acties in de jaren zeventig geen antiterrorismewetgeving tot stand is gekomen. De redenen hiervoor kunnen worden gevonden in zowel de *policy stream* als de *political stream*. Vanwege de nauwe samenhang tussen de factoren die uit deze *streams* kunnen worden afgeleid, zullen ze gezamenlijk worden besproken.

4.5.2 De *policy stream* en de *political stream*

Uit de beschrijving van de *policy stream* volgt dat het politiek debat over (de bestrijding van) terrorisme zich voornamelijk toespitst op praktische en organisatorische aspecten van de terrorismebestrijding en niet of nauwelijks op de vraag in hoeverre het strafrecht toereikend is om het terrorisme afdoende te bestrijden. In 1975 gooit Van Agt de knuppel in het hoenderhok en uit zijn ideeën over de mogelijkheid om de strafbare samenspanning uit te breiden. Het voorstel van Van Agt kreeg weliswaar vlak na de Zuid-Molukse acties van 1975 naast de nodige kritiek tevens de nodige positieve bijval vanuit de kamer, maar werd uiteindelijk nooit verder uitgewerkt in de vorm van een wetsvoorstel. Waar de voorstanders van het voorstel wezen op het belang met het oog op het in de toekomst kunnen voorkomen van terrorisme, werd daar door de tegenstanders tegenin gebracht dat met de strafbaarstelling van de samenspanning een intentiestrafrecht en een 'politiestaat' wel erg dicht bij kwamen. Hoewel er werd opgeroepen tot een daadkrachtige bestrijding en een meer alerte beveiliging, werd er uiteindelijk in deze gehele periode nimmer overgegaan tot het in werking stellen van de voor handen zijnde noodwetgeving noch tot het formuleren van speciale (strafrechtelijke) terrorismewetgeving. De bestrijding van het terrorisme diende te allen tijde plaats te vinden met behulp van de al in de wet aanwezige bevoegdheden en binnen de rechtsstatelijke grenzen.

Het uiteindelijk niet formuleren van speciale antiterrorismewetgeving waardoor bijvoorbeeld opsporende instanties eerder zouden kunnen ingrijpen, past binnen de algehele terughoudendheid waar de terrorismebestrijding (uitzonderingen zoals de grove razzia's binnen de Zuid-Molukse woonoorden daargelaten), zeker ten tijde van het Kabinet Den Uyl, door wordt gekenmerkt. De verschillende regeringen die te maken hebben gekregen met het Zuid-Molukse terrorisme hebben deze acties allen op overeenkomstige wijze benaderd: voorzichtig en in beginsel terughoudend voor wat betreft het geweld-

279 Zo schokten onder meer de ontvoeringen van Toos van der Valk in 1982 alsmede de ontvoering van Alfred Heineken en diens chauffeur Ab Doderer in 1983 en de ontvoering van Gerrit-Jan Heijn in 1988 het land. Zie voor een uitgebreid overzicht van de ontvoeringen en de politieke reactie hierop Rosenthal 1984; Muller 1994 en ook Rutgers 1992, p. 30-53.

gebruik. De *Dutch Approach*²⁸⁰ was altijd het uitgangspunt en slechts als bleek dat onderhandelen en praten geen zin meer had, werd een gewelddadige beëindiging overwogen. In het bijzonder onder het Kabinet-Den Uyl lag, dikwijls tot ergernis van minister van Justitie Van Agt, de nadruk op onderhandelen met de actievoerders en het zo lang mogelijk vermijden van geweld maar ook op het zoveel mogelijk vermijden van paniek onder de bevolking. Dit laatste, het creëren van paniek onder de bevolking, was immers wat de terroristische actievoerders onder meer wilden bereiken. Zoals in 4.4.2 is beschreven, is Den Uyl redelijk goed erin geslaagd om ook de kalmte onder de bevolking te bewaren. Den Uyl heeft als minister-president onder wiens bewind de Zuid-Molukse acties het meest hevig waren, een belangrijke matigende invloed uitgeoefend op het antiterrorismebeleid zoals dat in de eerste helft van de jaren zeventig tot stand is gekomen en daarmee mogelijkerwijs ook op de keuzes ten aanzien van het formuleren van speciale antiterrorismewetgeving.

Met het verharden van de Molukse acties na 1975, de bekendheid van de actievoerders met de *Dutch Approach* alsook de groeiende gevoelens van onrust onder de Nederlandse bevolking bleek de geweldloze insteek echter niet langer houdbaar en werd zowel de treinkaping bij De Punt als de gijzeling op het provinciehuis in Assen met geweld beëindigd. In beide acties had Van Agt, voorstander van een hardere aanpak van terrorisme, de leiding. Bij de Punt in 1977 was dit uit hoofde van zijn functie als minister van Justitie onder Den Uyl en in 1978 in Assen als minister-president. Ondanks de grimmigere acties van de Molukkers, de daardoor groeiende onrust onder de bevolking en een minister-president die het gebruik van geweld in tegenstelling tot zijn voorganger niet schuwde, bleef het ook na 1977 stil op het gebied van antiterrorismewetgeving. Zelfs het voorstel tot uitbreiding van de samenspanning wat indertijd uit de koker van Van Agt zelf kwam, werd tijdens het eerste Kabinet Van Agt niet verder geconcretiseerd. Een belangrijke reden hiervoor is ongetwijfeld het hiervoor genoemde uitblijven van verdere acties van de Zuid-Molukkers na 1978.

Om in termen van Kingdon te spreken heeft er zich in de periode voor 2001 geen *policy window* kunnen vormen waarbij de drie *streams* elkaar kruisten en er een dusdanig 'gunstig' klimaat ontstond dat nieuwe antiterrorismewetgeving kon worden geïmplementeerd. Tevens heeft geen van de politici zich indertijd als een overtuigd aanhanger en voorvechter, een *policy entrepreneur*,²⁸¹ van speciale wetgeving ontpopt. Op het moment dat de *problem stream* en de *policy stream* elkaar in 1975 leken te kruisen doordat naar aanleiding van Wijster en Amsterdam door Van Agt werd geopperd de regeling van de samenspanning uit te breiden, stond de *political stream* nog sterk in het teken van terughoudendheid en gematigd optreden. Met het aantreden van Van

280 Muller duidt de Dutch Approach aan als een voorbeeld van 'soft' contraterrorismebeleid. Muller 1994, p. 407-408.

281 Kingdon 1995, p. 122.

Agt als minister president in 1977 leken *political stream* en *policy stream* elkaar wel degelijk te kunnen kruisen. Echter, onder Van Agt als premier die een duidelijk hardere lijn nastreeft ter bestrijding van terrorisme, blijft het stil rondom diens eerdere ideeën over een uitbreiding van de samenspanning. Toen vervolgens kort na het aantreden van het eerste Kabinet Van Agt ook nog eens duidelijk werd dat het grootste gevaar uit Zuid-Molukse hoek leek te zijn gekomen en de dialoog met de Zuid-Molukse gemeenschap werd opgestart was daarmee iedere de voedingsbodem voor ideeën over aangepaste wetgeving op strafrechtelijk gebied ontnomen. Anders dan in ons omringende landen liggen de belangrijkste aanwijsbare gevolgen van terrorisme in de jaren zeventig dan ook achteraf bezien 'slechts' in het samenstellen van draaiboeken voor overleg en de vaststelling van bevoegdheden van betrokken autoriteiten om te voorkomen dat zij elkaar voor de voeten lopen en het verbeteren van de samenwerking tussen de verschillende binnenlandse veiligheidsdiensten om met elkaar samen te werken.

DEEL II – (ANTI)TERRORISME IN NEDERLAND NA 2001

In de periode die in dit tweede deel van het hoofdstuk centraal staat, de periode 2001 tot heden, heeft Nederland ook direct danwel indirect te maken met (intern)nationaal terrorisme. Waar Nederland in de periode tot 2001 vooral te maken had met binnenlands terrorisme, heeft het gros van de terroristische aanslagen dat in deel II centraal staat, plaatsgevonden in het buitenland. Desondanks hebben deze aanslagen wel een grote invloed gehad op de verdere ontwikkeling van de antiterrorismewetgeving in Nederland. Niet alleen zijn bestaande bevoegdheden van opsporings- en inlichtingendiensten aangescherpt, ook is het straf(proces)recht aangevuld met speciale antiterrorismewetgeving. Alvorens in te gaan op de ontwikkeling van de terrorismebestrijding na 2001 aan de hand van de in deel I eveneens gebruikte verschillende *streams* die gezamenlijk het *policy process* vormen (4.6), zal eerst worden ingegaan op het begrip 'nieuw' terrorisme en zal vervolgens kort worden ingegaan op de belangrijkste (inter)nationale aanslagen en de verantwoordelijke groeperingen (4.5).

Kenmerken van Nieuw Terrorism

De nationale en internationale veiligheidsagenda worden in de 21^e eeuw gedomineerd door de dreiging van het islamitisch terrorisme, ook wel het nieuwe, het catastrofaal²⁸² of postmodern²⁸³ terrorisme genoemd. Hoewel de term 'nieuw' terrorisme door sommige auteurs niet gelukkig gekozen dan wel passend wordt bevonden, kan niet worden ontkend dat het terrorisme

282 Carter, Deutch en Zelikow 1999, p. 80-94.

283 Laqueur 1996, p. 24-36.

zoals dat zich hoofdzakelijk na 11 september 2001 op mondiale schaal heeft geopenbaard, verschilt van het terrorisme zoals beschreven in deel 1.²⁸⁴ Reeds voor de aanslagen op 9/11 werd in de literatuur al gewaarschuwd voor het 'nieuwe' terrorisme. Aanleiding voor deze discourswijziging waren voornamelijk drie aanslagen: de aanslag op het World Trade Center van 1993, de aanslagen van de Aum Shinrikyo-sekte op de metro in Tokio in 1995 en de – als enige van de drie geslaagde – aanslag van Timothy McVeigh op het federale overheidsgebouw in Oklahoma.²⁸⁵ Laqueur merkte reeds in 1999 op dat 'there has been a radical transformation, if not a revolution, in the character of terrorism.'²⁸⁶ en Hoffman waarschuwde het jaar daarvoor al dat de nieuwe terroristen; 'represent a very different and potentially far more lethal threat than the more familiar 'traditional' terrorist groups'.²⁸⁷ In Nederland was het de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) die reeds voor de aanslagen in New York de opkomst van radicaal-islamitische sentimenten in het vizier had en zich zorgen maakte met het oog op mogelijke terroristische aanslagen. Deze bezorgdheid is achteraf gezien terecht gebleken.²⁸⁸ Nederlandse contraterrorisme experts Muller en Rosenthal maken nog een nader onderscheid binnen het concept nieuw terrorisme. Volgens hen manifesteert het nieuwe terrorisme zich op twee manieren, ten eerste in het catastrofale terrorisme en ten tweede in ostentatieve wreedheid.²⁸⁹ Waar bij de eerste verschijningsvorm de nadruk

284 Auteurs die kritisch zijn ten aanzien van de gehanteerde terminologie wijzen er op dat deze terminologie met name gebruikt wordt door overheden en beleidsmakers om nieuwe contraterrorisme maatregelen te rechtvaardigen. Duyvesteyn (2004) heeft de verschillen en overeenkomsten onderzocht die er zijn tussen het zogenaamde oude en nieuwe terrorisme en is tot de conclusie gekomen dat er een aantal belangrijke overeenkomsten zijn die niet zonder meer het gehanteerde onderscheid rechtvaardigen: '(...) Continuity exists in the territorial focus, transnational links, and network structures, which mark both the old forms of terrorism and the new. The overlap between important aims that the terrorist organizations set themselves also constitutes continuity. Political, ideological, and religious themes strongly overlap. (...) Continuity further exists in the increase in scale and number of victims, which has been taking place over a number of years and is not just a recent phenomenon. The use of weapons of mass destruction might be a threat in the future, and we should well be aware of this, but it does not form an inherent feature of the new terrorism' (p. 449-450) Duyvensteyn vervolgt: '(...) Using the label new might give expression to pain and trauma that is suffered as a result of terrorist activity. However, using the label 'new' does not always help in clarifying and comprehending what is actually occurring in the World today. (p. 451) Zie hierover eveneens: Copeland 2000; Spencer 2006, p. 9-11; Rosenthal 2008, p. 19: 'Het onderscheid tussen het oude en het nieuwe terrorisme is en blijft betrekkelijk (...) het zou kortzichtig zijn te menen dat het oude terrorisme voorbij is. (...) Wanneer terroristische organisaties continu slachtoffers onder de burgerbevolking maken, zal het minstens zoveel leed en ellende kunnen berokkenen als een enkele verwoestende klap.'

285 Spencer 2006, p. 9; De Graaff 2008, p. 31-33.

286 Laqueur 1999, p. 4.

287 Hoffman 1998, p. 200.

288 In diverse jaarverslagen van de BVD (v.a. 1992) werd reeds gewaarschuwd voor en gerefeerd aan de opkomst van radicaal islamitisch gedachtegoed.

289 Rosenthal, Muller & Ruitenberg 2006, p. 2; Rosenthal 2008, p. 14-19.

ligt op de catastrofale omvang van het leed dat wordt veroorzaakt, wordt de tweede verschijningsvorm gekenmerkt doordat op een angstaanjagende ostentatieve wrede wijze geweld wordt gepleegd tegen prominente personen. De aanslagen in New York, Madrid en Londen zijn allen voorbeelden van de catastrofale variant en de moord op Theo van Gogh een voorbeeld van de ostentatieve wreedheid. Aan het nieuwe terrorisme, in de zin van wat Muller en Rosenthal het catastrofale terrorisme noemen, wordt in de literatuur een aantal kenmerken toegeschreven dat het onderscheiden van het oude terrorisme.²⁹⁰

De prominente plaats van de religie, vooral de radicale islam, wordt gezien als een van de belangrijkste kenmerken van het nieuwe terrorisme. Hierdoor zijn de doeleinden van het nieuwe terrorisme diffuus: het verwerpen van een bepaalde levensstijl of het tot stand brengen van een maatschappelijk regiem waar andere dan democratische fundamentele westerse waarden de overhand hebben. Zoals Spencer het verwoordt: "new terrorism" is portrayed as terrorism which rejects all other ways and promotes an uncompromising view of the world in accordance with the belief of the religion.²⁹¹ Dit beeld sluit aan bij de radicaalislamitische ideologieën van het *salafistisch-jihadisme* en het *takfirisme* waarin alle anders gelovigen als ketters en afvalligen worden beschouwd en dus moeten worden bestreden. In paragraaf 4.6.1 zullen deze ideologieën nader aan de orde komen. Hoffman is van mening dat de religieuze motivatie het onderscheidende element is van het nieuwe terrorisme en dat dit bijdraagt aan het ontstaan van 'radically different value systems, mechanisms of legitimization and justification, concepts of morality and, world view'.²⁹²

De nieuwe terroristen willen angst aanjagen en paniek zaaien om zo de samenleving te ontwrichten. Catastrofaal terrorisme beoogt door middel van excessief geweld grote aantallen onschuldige (burger)slachtoffers te doden en zoekt daarom de *soft spots* en de *soft moments* op: die plaatsen en momenten waarop veel burgers (relatief) onbewaakt rondlopen zoals treinstations, luchthavens en grote (toeristische) attracties.²⁹³ Veel theoretici zijn van mening dat nieuwe terroristen als gevolg van hun motivatie extreem geweld te gebruiken, naar alle waarschijnlijkheid niet terug zullen schrikken om biologische, chemische, radiologische en nucleaire massavernietigingswapens te verkrijgen én te gebruiken.²⁹⁴ Ten aanzien van het gebruik van excessief geweld en de diffuse doelen die hieraan ten grondslag liggen, merkt Laqueur op dat 'the new terrorism is different in character, aiming not at clearly defined political demands but at the destruction of society and the elimination of large sections

290 Laqueur 2003, p. 8-9; Simon & Benjamin 2000, p. 66; Tucker 2001.

291 Spencer 2006, p. 9-11.

292 Hoffmann 1998, p. 87.

293 Martin 2006, p. 40.

294 Stern 2003, p. 158-174.

of the population.²⁹⁵ Het gebruik van geweld is gebaseerd op de radicale uitleg van de Islam en daarmee een 'goddelijke plicht', waarbij de nieuwe terroristen niet bereid zijn tot onderhandelen, maar ook hun eigen leven op het spel zetten ter verwerving van het martelaarschap.²⁹⁶

Een laatste belangrijk kenmerk van het nieuwe terrorisme is tot slot de losse netwerkmachtige structuur van de terroristische groeperingen. Iedere groepering binnen het netwerk opereert in beginsel relatief autonoom, maar blijft door middel van geavanceerde communicatietechnieken en hun gedeelde doelstelling verbonden met andere groeperingen om indien noodzakelijk (gezamenlijk) in actie te komen. Op deze manier blijven de nieuwe terroristische groeperingen erg flexibel en kunnen zij zich gemakkelijk aanpassen aan veranderende omstandigheden waardoor het voor de autoriteiten moeilijk wordt om de terreurgroeperingen op te pakken.²⁹⁷ Na de kenmerken van het nieuwe terrorisme uiteen gezet te hebben, zal de volgende paragraaf ingaan op de recente geschiedenis van dit nieuwe terrorisme.

In het vervolg van dit tweede deel zal, conform in deel I van het hoofdstuk, aan de hand van Kingdon's *policy-model* in kaart worden gebracht op welke wijze de daarbinnen te onderscheiden verschillende *streams* de totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland in de eenentwintigste eeuw hebben beïnvloed. Achtereenvolgens zullen aan de orde komen de *problem stream* (4.6), de *policy stream* (4.7), en de *political stream* (4.8).

4.6 DE PROBLEM STREAM

Polarisering en vervreemding resulterend in radicalisering en uiteindelijk mogelijke uitpattingen van het nieuwe terrorisme vormen het grote probleem waar de Nederlandse overheid zich na 2001 mee geconfronteerd ziet en waartegen zij moet optreden. Waar de overheid in eerste instantie deze problemen niet leek te zien, stonden ze reeds geruime tijd op de agenda van de BVD, de voorloper van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD). Echter, vanwege het uitblijven van concrete uitbarstingen en gebeurtenissen die deze signaleringen van de BVD onderschreven in combinatie met de nadruk die indertijd mede onder invloed van druk uit Europa werd gelegd op het Neder-

²⁹⁵ Laqueur 1999, p. 81.

²⁹⁶ Over de onwil van de nieuwe terroristen om te onderhandelen met de autoriteiten zegt Morgan: 'Today's terrorists don't want a seat at the table, they want to destroy the table, and everyone sitting at it.' Morgan 2004, p. 30-31; Enders en Sandler wijzen op de bereidheid van de nieuwe terroristen om hun eigen leven ook op het spel te zetten vanwege het religieuze karakter van het geweld. Enders & Sandler 2000, p. 311.

²⁹⁷ Simon and Benjamin duiden dit aan als de combinatie van een '(...) hub and spoke' structure (where nodes communicate with the center) with a 'wheel' structure (where the nodes in the network communicate with each other without reference to the center). Simon & Benjamin 2000, p. 70.

landse drugsbeleid, werden de waarschuwingen door de overheid (nog) niet serieus genomen. Ook het in april 2001 verschenen AIVD-rapport *Terrorisme aan het begin van de 21^e eeuw* bracht hier in eerste instantie geen verandering in. In het rapport wordt de actuele terroristische dreiging in kaart gebracht en wordt gezien in hoeverre het terrorismebeleid zoals het tot dan toe gold, moet worden bijgesteld. Zo valt in het rapport te lezen:

'Dat de impact van terrorisme per definitie de feitelijke schade overtreft, verklaart waarom de bestrijding en voorkoming van dit fenomeen nationaal en internationaal voortdurend hoog op de politieke agenda staat, ook in tijden waarin de actuele dreiging op het eerste oog wat minder lijkt. Deze vaststelling ontslaat terrorismebestrijders echter niet van de verplichting hun activiteiten van tijd tot tijd teijken aan de politieke, maatschappelijk en technische actualiteit en op basis daarvan eventueel te komen tot bijstellingen met betrekking tot aandachtsgebieden, prioriteiten en inzet van mensen en middelen. De dageraad van een nieuw millennium is een voor de hand liggend moment om de actuele terroristische dreiging in oenschouw te nemen en een visie te ontwikkelen op het contra-terrorismebeleid voor de korte en de middellange termijn.'²⁹⁸

De conclusie van het rapport is dat in Nederland verschillende factoren aanwezig zijn die het land in potentie aantrekkelijk maken voor terroristen, hetzij om zich schuil te houden (zoals reeds ook in de jaren zeventig werd geopperd, Nederland als 'rustland' voor terroristen)²⁹⁹ of om vanuit Nederland de logistiek van terroristische activiteiten te regelen. De factoren die hierbij een rol spelen zijn volgens de BVD: in eerste plaats de geografische ligging van Nederland op een knooppunt van internationale verbindingen en ten tweede de politieke ambities en verplichtingen van Nederland op het internationale vlak. Met name het functioneren als gastland van diverse internationale gerechtshoven en toezicht houdende organen zorgt ervoor dat Nederland in de internationale pers nogal eens in opspraak is. Een derde factor is de multiculturele samenleving die Nederland door verschillende migratiebewegingen van de afgelopen decennia is geworden. Groepen van verschillende nationaliteiten en met etnische achtergrond hebben hun toevlucht gezocht in Nederland, waaronder groepen die met elkaar in conflict zijn. Een vierde en laatste risicofactor voor Nederland is het eigen juridische en politiek-maatschappelijke klimaat. Nederland staat internationaal te boek als een tolerant land ten aanzien van diverse politieke en religieuze opvattingen en tevens als een land dat een relatief milde strafoplegging kent. Deze combinatie maakt het land een aantrekkelijk toevluchtsoord voor personen met terroristische antecedenten.³⁰⁰

298 AIVD 2001, p. 5.

299 Klerks 1989, p. 22, 94, 153, 165; Schmid 1989, p. 334.

300 AIVD 2001, p. 31-33.

Ten aanzien van het zogenaamde *homegrown*³⁰¹ terrorisme concludeert het rapport dat daar in Nederland geen aanwijzingen voor zijn, maar dat deze ontwikkeling als gevolg van een groeiende maatschappelijke tweedeling langs etnische scheidslijnen en de daarmee gepaard gaande frustraties op lange termijn niet mag worden uitgesloten. Aldus het rapport:

‘Over het geheel genomen kan geconcludeerd worden dat er bij het ingaan van de 21^{ste} eeuw geen sprake is van een groot risico dat de samenleving binnen afzienbare termijn geconfronteerd zal worden met terroristische aanslagen op Nederlands grondgebied. Toch zijn er voldoende risicofactoren die waakzaamheid vereisen. Nederland mag zich er dan op verheugen heen belangrijk terroristisch doelwit te zijn, als logistiek knooppunt en als – al dan niet tijdelijke – verblijfplaats van terroristen heeft het onmiskenbaar aantrekkingskracht.’³⁰²

Ondanks deze waarschuwing aan het adres van de politiek werd het rapport van de AIVD in eerste instantie niet uitgebreid behandeld en werden de in het rapport gesignaleerde problemen niet als dusdanig erkend. Toen een halfjaar later op 11 september de aanslagen op het *World Trade Center* en *The Pentagon* werden gepleegd stond het rapport echter volop in de belangstelling. De politiek en diverse ambtelijke instanties en diensten zagen in dat de waarschuwing van de AIVD over het internationale terrorisme gereeder was dan altijd gedacht.

Om de daadwerkelijke complexiteit en de dreiging van het nieuwe terrorisme beter te begrijpen, en om de verschillende (inter)nationale terroristische aanslagen beter te kunnen plaatsen, is het zinvol dieper in te gaan op de ideologische oorsprong en de context van het fenomeen, alsmede op de aanwezigheid hiervan in Nederland. Vervolgens zullen beknopt de voor het onderhavige onderzoek belangrijkste terroristische incidenten van de 21^e eeuw worden besproken

4.6.1 Fundamentele ideologieën binnen de Islam³⁰³

Een belangrijke rol in het nieuwe terrorisme wordt gespeeld door Al Qaida, een islamitische paramilitaire beweging die door velen wordt beschouwd als een terroristische organisatie.³⁰⁴ Deze beweging is namelijk verantwoordelijk voor de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001, die niet alleen

301 Er is sprake van *homegrown* terrorisme indien het terroristen betreft die zijn geradicaliseerd binnen de eigen landsgrenzen zonder ooit daadwerkelijk direct in contact te zijn geweest met internationale terreurnetwerken.

302 AIVD 2001, p. 33.

303 Voor een recent overzicht verschijningsvormen van Islamitisch radicalisme in Nederland verwijs ik naar Moors, e.a. 2009.

304 Greenberg 2005.

een katalyserende werking hebben gehad op het tot stand komen van contra-terrorismewetgeving, maar ook op het tot stand komen van diverse op Al Qaida geïnspireerde westerse radicaalislamitische groeperingen. De bereidheid van deze groepen om over te gaan tot het gebruik van (extreem) geweld vloeit voort uit het deel van de ideologie van Al Qaida welke is gebaseerd op het gedachtegoed van een van de grondleggers van Al Qaida, Abdallah Azzam (1941-1989). Vanuit deze ideologie is het de plicht van iedere moslim om de gewapende strijd, de *jihad*, aan te gaan met de ongelovigen.³⁰⁵ Ook het gedachtegoed van Shukri Mustafa (1942-1978), de stichter van de stroming *Takfir wal Hidjra* (letterlijk: tot ketters verklaren en wegtrekken) speelt een belangrijke rol bij de radicalisering van westerse moslims. Aanhangers van dit gedachtegoed zijn gericht op een 'zuivere' beleving van de Islam. Volgens dit gedachtegoed zijn in feite alle anders gelovigen (zowel moslims die in de ogen van de Takfiri niet de juiste vorm van islam aanhangen, als niet-moslims) ongelovigen, ook wel *kaafir* genoemd, die dienen te worden bestreden.³⁰⁶ Dit bestempelen tot 'ongelovigen' is niet alleen beperkt tot personen, maar kan zich tevens tot complete landen of samenlevingen uitstrekken. Alle middelen bij de strijd tegen de ongelovige personen of samenlevingen zijn geoorloofd, van criminaliteit tot extreem en meedogenloos geweld. Een andere belangrijke ideologie is die van het *salafisme/wahhabisme*.³⁰⁷ Waar de Takfiri de gewelddadige jihad als een persoonlijke, niet onontkoombare plicht voor de moslims zien, hoeft dit niet per definitie het geval te zijn voor *salafisten/wahhabisten*.³⁰⁸ Niettemin wordt dit uitgangspunt door het radicale deel van de *salafisten/wahhabisten*

305 AIVD 2004, p. 36-37.

306 AIVD 2004, p. 36-37.

307 In het meest zuivere gebruik van deze twee begrippen zouden salafisme en wahhabisme van elkaar gescheiden moeten worden. Oorspronkelijk betreft het hier namelijk twee te onderscheiden vormen van de Islam, die niet noodzakelijkerwijs samen hoeven te vallen. In de nota '*Saoedische invloeden in Nederland, verbanden tussen salafitische missie, radicaliseringsprocessen en islamitisch terrorisme*' van de AIVD (2004a, p. 2) en de nota '*Van dawra tot Jihad, de diverse dreigingen van de radicale Islam tegen de democratische rechtsorde*' (AIVD 2004, p. 26) valt echter te lezen dat beide termen tegenwoordig vaak als ware zij synoniemen worden gebruikt. In het rapport van de AIVD (2006) *De gewelddadige jihad in Nederland* wordt overigens ook de term 'zuivere Islam' gebruikt, aansluitend bij de zuivere beleving van de Islam die door aanhangers van beide stromingen en ook door de Takfiri wordt nagestreefd.

308 Het *salafisme/wahhabisme* wordt onderverdeeld in drie stromingen waarvan de geloofsleer gelijk is, alleen de strategie verschilt. Het puritisme is een niet-politieke stroming die probeert volgens de wetten van de begintijd van de islam te leven. Het politiek *salafisme* wil het *salafisme* ook verspreiden en probeert in Nederland een beweging te vormen die op termijn ook invloed en gezag verwerft. Als laatste stroming is er het jihadistisch salafisme. Alleen binnen deze laatste stroming wordt geweld geoorloofd en zelfs noodzakelijk geacht. Meijer, R. (2007) *Salafisme*, te lezen via: <http://www.kennislink.nl/publicaties/salafisme> (voor het laatst geraadpleegd 15 juli 2010) Zie ook 'Salafisme: compromisloos en rechtlijnig maar 'niet gevaarlijk', *De Volkskrant*, 5 juli 2005, te lezen via: http://www.volkskrant.nl/binnenland/article140828.ece/Salafisme_compromisloos_en_rechtlijnig_maar_niet_gevaarlijk (voor het laatst geraadpleegd op 15 juli 2010).

ook onderschreven.³⁰⁹ Deze radicale stroming binnen het *salafisme/wahhabisme* wordt ook wel het *Jihadi Salafisme* genoemd, kortweg het *Jihadisme*.³¹⁰ Beide stromingen binnen de Islam, de *Takfir wal Hidjra* en het *jihadisme* worden ook wel aangeduid met de termen 'de radicale islam' of de 'fundamentalistische islam'.³¹¹ Een belangrijk onderdeel binnen beide stromingen is een strikte interpretatie van de leer van *Tawhied*, wat in de Islam zoveel betekent als het geloven in en het aanbidden van Allah als de ene en enige god bij alles wat men doet, met andere woorden, geloven in de eenheid van god.³¹² Het geloof in de uniciteit van God is een belangrijk dogma van de islam in brede zin, maar binnen de radicale islam wordt echter een zeer strikte en vooral intolerante uitleg gegeven aan dit dogma. Men keert zich namelijk nadrukkelijk tegen andere godsdiensten: tegen aanhangers van andere godsdiensten, maar tevens tegen andere moslims die onvoldoende rekening zouden houden met alleenrecht van Allah op verering.³¹³ Aanhangers van de leer van *Tawhied* zijn niet alleen intolerant tegen – in hun optiek – 'ongelovigen' (*kufr*), maar tevens ten aanzien van moderne wet- en regelgeving. Deze mag namelijk niet afwijken van wat de Islam voorschrijft. Iedere afwijking tussen 'moderne' regelgeving wordt gezien als strijdig met de islamitische regelgeving die als authentiek wordt aangemerkt.³¹⁴ Men is van mening dat de Islam wordt bedreigd in haar voortbestaan door alle 'kwade' invloeden van de moderne westerse, samenleving en dat daar in de vorm van een jihad tegen ten strijde moeten worden getrokken, ongeacht wat geleerden, politici of familieleden hierover zeggen.³¹⁵ De aanhangers van de leer van *Tawhied* zien zichzelf als de soldaten (*al-mujahideen*) van de wereldwijde moslimgemeenschap. Hun jihad richt zich ideologisch tegen wat zij zien als 'de vijanden van de islam', zoals westerse landen maar ook bepaalde regimes in het Midden-Oosten.³¹⁶ Ook in Nederland kennen deze radicale stromingen binnen de Islam aanhangers. Reeds voor de aanslagen van 2001 hield de BVD en later de AIVD de radicalisering in Nederland in de gaten van bepaalde groepen moslims en de moskeeën waarin het radicale gedachtegoed werd gepreikt. De bekendste moskeeën waar de radicale *Tawhied*-leer wordt gepreikt, zijn de Amsterdamse *Tawhied* moskee, de Eindhovense *Fourqaan* moskee en de Haagse *As Soenna* Moskee.³¹⁷ Waar deze gebedshuizen al voor 9/11 in de gaten werden gehouden,

309 Id.

310 Buijs.e.a, 2006, p. 153.

311 Wessels 2006, p. 12.

312 Buijs.e.a. 2006, p. 146-147; Wessels 2006, p. 25.

313 Wessels 2006, p. 25.

314 Wessels 2006, p. 26.

315 Buijs.e.a, 2006, p. 153-154.

316 Hirzalla, F. (2006) 'Vervreemding en natte zusters, het falende islamdebat', *ZemZem*, via: <http://www.kennislink.nl/publicaties/vervreemding-en-natte-zusters-het-falende-islamdebat> (laatst bezocht op 24 september 2009).

317 Wessels 2006, p. 19-24.

werd het toezicht daarna – voor zover mogelijk – geïntensiveerd. Na de moord op van Gogh zou duidelijk worden dat beide moskeeën ook een centrale rol hebben gespeeld in de totstandkoming van Nederlands meest bekende radicaal-islamitische netwerk: de Hofstadgroep.

4.6.2 De Hofstadgroep³¹⁸

De Hofstadgroep of het Hofstadnetwerk is de naam die door de AIVD aan een groep fundamentalistische moslimjongeren werd gegeven.³¹⁹ Anders dan in de media werd gesuggereerd zijn er volgens de AIVD geen banden tussen Al Qaida en de Hofstadgroep en evenmin tussen de Hofstadgroep en andere in Nederland of het buitenland aanwezige terroristische netwerken.³²⁰ De naam van het netwerk is gebaseerd op de naam van de stad Den Haag – ook wel de Hofstad genoemd – waar enkele leden van het netwerk woonachtig zouden zijn geweest op het moment van de benaming.³²¹ De activiteiten van de groep concentreerden zich echter in en rondom Amsterdam. De verschillende leden van de Hofstadgroep bleken al geruime tijd de bovengenoemde moskeeën te bezoeken waar het radicaalislamitische gedachtegoed werd gepreikt.³²² Tijdens huiskamerbijeenkomsten die hoofdzakelijk werden gehou-

318 Bijzondere vermelding als belangrijke bron van informatie behoeft het op internet verschenen 'Kroniek van een aangekondigde politieke moord', van Albert Benschop, http://www.sociosite.org/jihad_nl.php (laatst bezocht op 28 september 2009). Zie Vidino 2007 voor een interessante internationale beschouwing van de gebeurtenissen rondom de Hofstadgroep.

319 De naam 'Hofstadgroep' werd voor het eerst naar buiten gebracht op 9 november 2004 in 'AIVD stuk lekte uit naar extremisten', *NRC Handelsblad*.

320 In AIVD 2005, p. 19. Wel geeft de AIVD aan dat er in Nederland naast de Hofstadgroep nog tussen de 10 en twintig losse structuren aanwezig zijn die als jihadistische netwerken kunnen worden beschouwd, waarbij het netwerk kan in grote variëren van 2 tot tientallen personen. Tevens zijn er volgens de AIVD een aantal ingebedde internationaal georiënteerde netwerken die in enige mate worden aangestuurd vanuit het buitenland of waarin in ons land aanwezige rekruteurs een sleutelrol vervullen. Dit alles vanzelfsprekend nog los van de nog onbekende niet-geïdentificeerde dreiging. AIVD 2008, p. 90-91.

321 *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 854, nr. 3. p. 3, 18, 20.

322 Begin 2002 werd Mohammed Bouyeri een regelmatig bezoeker van de Amsterdamse Tawhied-moskee, waar hij een belangrijk deel van zijn radicaliseringsproces zou doormaken. Andere leden van Hofstad-groep die in die periode de Tawhied-moskee bezochten, waren Samir Azzouz, Mohammed Fahmi Boughabe, Noureddine el-Fatmi, Youssef Ettoumi en Zine Labidine Aourghe. De Eindhovense Fourqaan-moskee werd geruime tijd bezocht door Jason Walters en zijn broer Jermaine. Zie Albert Benschop, http://www.sociosite.org/jihad_nl.php (laatst bezocht op 28 september 2009); Derix, J.A.S., 'Hoe georganiseerd waren Samir A. en zijn vrienden', *NRC Handelsblad*, 9 april 2005; Uitzending *Netwerk* 'Wie zijn Jason en Jermain W.?' van 17 november 2004, <http://www.netwerk.tv/node/3340> (laatst bezocht op 28 september 2009) Er bestaat (nog) onduidelijkheid over de exacte wijze waarop de verschillende leden van de Hofstadgroep bijeen zijn gekomen, en wie de daadwerkelijke 'aanjager' was. Zowel Mohammed Bouyeri als Samir Azzouz worden in verschillende stuk-

den in het huis van Mohammed Bouyeri, de moordenaar van Theo van Gogh, kwamen de verschillende leden van de Hofstadgroep bijeen om binnen besloten kring het radicale gedachtegoed te preken. Bouyeri werd hierbij geholpen door de Syrische prediker Abu Khaled, die hij had ontmoet in de Al Tawheed moskee.³²³ Abu Khaled wordt ook wel gezien als de geestelijk leider van de Hofstadgroep, maar hij is sinds de moord op Van Gogh spoorloos verdwenen. Waar het radicaliseringproces van de verschillende leden van de Hofstadgroep is 'gestart' in de verschillende moskeeën, verplaatste dit proces zich op den duur naar het huis van Bouyeri en daarnaast tevens naar een Schiedams belhuis dat een belangrijk trefpunt was van de leden.³²⁴ Naast Bouyeri is Samir Azzouz een belangrijk actief lid van de Hofstadgroep. Reeds op jonge leeftijd is Azzouz de Al Tawheed moskee in Amsterdam gaan bezoeken.³²⁵ Samir Azzouz zou uiteindelijk in totaal drie maal gearresteerd worden voor terrorisme gerelateerde delicten.³²⁶

De leden van de Hofstadgroep waren allen hoofdzakelijk jonge Nederlandse tweede generatie moslimimmigranten van Noord-Afrikaanse afkomst. Los van het religieuze aspect dat ten grondslag lag aan de (gewelddadige) plannen en daden van de Hofstadgroep, liggen aan hun gedeelde wens om een Europese Jihad vanuit Nederland te starten tevens een aantal andere motieven ten grondslag. Deze andere motieven zijn van politieke en maatschappelijke aard, waarbij zowel de binnenlandse als de buitenlandse context een rol speelt. De negatieve houding ten aanzien van de islam die zeker na de hieronder te bespreken terroristische gebeurtenissen maar tevens ver daarvoor aanwezig zijn onder politici, in de media en onder een deel van de Nederlandse bevol-

ken aangewezen als de persoon die ten grondslag ligt aan het tot stand komen van de Hofstadgroep.

323 Chorus en Olgun, 'Ik kom u vertellen wat de Islam is', *NRC Handelsblad*, 13 november 2004; Emerson Vermaat 2005, p. 26.

324 Wessels 2006, p. 21. Zie over meer informatie over de verschillende wijzen van radicalisering onder meer: AIVD 2008 en ook Buijs en Demant 2008; AIVD 2002, 2004.

325 Eikelenboom 2007, p. 40-65.

326 Op 17 oktober 2003 werd Azzouz met vier anderen aangehouden met als aanklacht het voorbereiden van een aanslag. Noch Azzouz, noch de vier anderen worden vervolgd. Op 30 juni 2004 werd Azzouz opnieuw opgepakt. Bij de doorzoeking van zijn huis vond de politie onder meer zelfgetekende en van internet gedownload plattegronden van diverse strategische gebouwen in Nederland. Die tekeningen waren voorzien van aantekeningen over bijvoorbeeld bewaking. Azzouz had van enkele plaatsen foto's gemaakt. Ook vond de politie twee patroonhouders voor automatische wapens en een flesje gevuld met chemische stoffen en voorzien van bedrading. Na de huiszoeking werd hij niet alleen aangeklaagd voor het beramen van aanslagen met een terroristisch oogmerk op onder andere Schiphol, de Tweede Kamer, de kerncentrale van Borssele, het hoofdkantoor van de AIVD in Leidschendam en het Ministerie van Defensie. Op vrijdag 14 oktober 2005 werd Azzouz voor een derde keer gearresteerd te Leiden. Deze arrestatie maakte deel uit van een gecoördineerde actie van de AIVD en de politie, waarbij in totaal zeven verdachten werden gearresteerd in Den Haag, Almere, Amsterdam en Leiden. Deze zaak is beter bekend onder de naam de Piranha-zaak.

king, heeft bijgedragen aan gevoelens van woede, frustratie en vernedering onder de moslimgemeenschap (ook wel de *ummah* genoemd).³²⁷ Hoewel buiten de analyse door Hoogleraar Arabische Taal en Cultuur aan de Universiteit van Amsterdam Ruud Peters van de geschriften en verklaringen van Mohammed Bouyeri weinig bekend is over de drijfveren van de afzonderlijke leden van de Hofstadgroep, is het duidelijk dat zij zich afzetten tegen alles wat – in hun ogen – niet moslim (genoeg) is en in het bijzonder de negatieve houding van de Nederlandse politici ten aanzien van (moslim)immigranten, het Nederlandse antiterrorismebeleid, de maatregelen die werden genomen tegen radicale imams en het restrictieve migratiebeleid.³²⁸ Met het steunen van Israël en de operatie in Irak, waar oorlog werd gevoerd tegen moslims, zou de Nederlandse regering in de ogen van de meer radicale individuen de oorlog hebben verklaard aan de Islam waardoor het gebruik van geweld door moslims als een vorm van zelfverdediging en legitiem zou zijn. De leden zijn van mening dat de moslimgemeenschap niet alleen wordt bedreigd door de verderfelijke Verenigde Staten, maar tevens door alle bondgenoten van de Verenigde Staten, waaronder Nederland. Aan de hand van de geschriften van Mohammed Bouyeri heeft ook de AIVD achteraf in kaart kunnen brengen op welke wijze de Nederlandse regering niet alleen als indirecte vijand van de Islam wordt gezien door steun aan het buitenland maar ook als een directe vijand vanwege de hierboven genoemde genomen maatregelen. Ook in het videotestament van Samir Azzouz is eenzelfde redenering zichtbaar, Azzouz bestempelt het hele Nederlandse volk tot doelwit omdat het een (democratische) regering heeft gekozen die de Amerikaanse aanval op Irak heeft gesteund.³²⁹

De haat van de Hofstadgroep richtte zich niet alleen tegen politici (waarbij in het bijzonder tegen VVD-politici Hirsi Ali, Jozias van Aartsen en Geert Wilders) en andere prominente figuren (waaronder wethouder van Amsterdam Aboutaleb en burgemeester van Amsterdam Job Cohen), ook de Nederlandse bevolking werd gewaarschuwd in Mohammed Bouyeri's 'open brief aan het Nederlandse volk' van augustus 2004. Na de aanslagen op 9/11 en de aanslagen in Madrid namen de anti-Moslim sentimenten onder de Nederlandse bevolking ook toe, met een steeds verdere polarisatie tussen autochtonen en allochtonen tot gevolg. Deze polarisering en negatieve houding van de bevolking versterkte de Hofstadgroep in haar vastberadenheid de gewelddadige

327 AIVD 2008, p. 84.

328 Ruud Peters heeft opgetreden als getuige-deskundige in de zaak tegen Mohammed Bouyeri en was eerder als getuige-deskundige betrokken bij de zaak rond de radicale Imam El Mounni.

329 AIVD 2008, p. 84-85; zie ook Eikelenboom 2007, p. 26-27.

strijd, de jihad, in Nederland op te starten.³³⁰ Zo verkondigt Bouyeri in de 'Open brief aan het Nederlandse volk' onder meer:

'De duistere wolken van de dood pakken zich samen boven uw land. Bereidt u dus voor op datgene waar u nooit op voorbereid kunt zijn. De dood en martelingen van onze broeders en zusters zult u met uw eigen bloed moeten aflossen. U bent overal doelwit geworden: in de tram, bus, trein, winkelcentrum, enz. Het zal slechts een fractie van een seconde wezen en u zult zich tussen de dood bevinden. De ondraaglijke stank van de dood zal uw maag ondersteboven doen keren. U zult zichzelf onder de ingewanden en stukken vlees vinden. U zult de pijn van verlies en de pijn van verminking proeven'.³³¹

Vanaf het moment dat de leden van de Hofstadgroep onder de aandacht van de AIVD zijn gekomen, zijn verschillende leden om uiteenlopende redenen opgepakt en vervolgd. De arrestatie en vervolging en vrijspraak van Samir Azzouz wegens het voorbereiden van een aanslag ergens in Nederland in 2003

330 In 2002 werd in opdracht van het SCP een onderzoek verricht naar hoe autochtone Nederlanders over allochtonen denken. Dit onderzoek (Beeldvorming over Minderheden 2002 of BOM'02) werd uitgevoerd door het bureau voor marktonderzoek Intomart-GfK. Uit dit onderzoek kwam onder meer naar voren dat de meeste Nederlanders gemengde gevoelens hebben over de multiculturele samenleving. Enerzijds onderschrijven de geënquêteerden op grote schaal het ideaal van de multiculturele samenleving. Zo onderschrijft 79% van de Nederlanders de stelling dat het goed is dat een samenleving bestaat uit mensen van verschillende culturen. Anderzijds overheerst een negatief oordeel over allochtonen; 65% van de Nederlanders vindt dat er te veel allochtonen in Nederland wonen, 58% vindt dat allochtonen misbruik maken van sociale voorzieningen en 49% vindt dat allochtonen een bron van misdaad en onveiligheid zijn. In een uitgebreid rapport uit 2004 over de toekomst van Nederland is het Sociaal Cultureel Planbureau onder meer ingegaan op de toekomstverwachtingen van Nederlanders over migratie en over integratie van etnische minderheden. Volgens dit onderzoek leven er op het gebied van het toekomstbeeld ten aanzien van integratie duidelijke angstgevoelens onder Nederlanders. Zo denkt 74% van de ondervraagden dat in 2020 de dreiging van moslimfundamentalisme groter zal zijn dan nu, 72% vreest het ontstaan van getto's waar veel mensen niet durven te komen en een minderheid van 38% denkt dat etnische spanningen minder zullen zijn dan nu. Ook op Europees niveau komt Nederland niet langer positief uit de bus. Waar ons land in Europese opinieonderzoeken over minderheden en de multiculturele samenleving eind jaren negentig samen met Zweden en Spanje nog in de top drie (van de in totaal vijftien landen) stond van landen waar men het meest 'multicultureel optimistisch' was, staat Nederland in een nieuwe enquête van de Eurobarometer in 2003 op de eerste plaats in een lijst van zeventien landen, niet vanwege multicultureel optimisme, integendeel, met de allerhoogste uitkomst van raciale en etnische antipathie. Zie o.a. Bovenkerk 2006; Dagevos, Gijsberts & Van Praag 2003; Eurobarometer 57.0 (via: http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm); Pew Global Research Center 2005; SCP 2004.

331 De open brief aan het Nederlandse volk is nooit op internet gezet door Mohammed Bouyeri, die als pseudoniem ook wel de naam Abu Zubair gebruikte. De brief is gevonden op een USB-stick waarop eveneens andere geschriften stonden. Eikelenboom suggereert dat Bouyeri wellicht van mening moet zijn geweest dat de brief te militant was om reeds in dit stadium (voor de moord op Van Gogh) op het internet te zetten. Eikelenboom 2007, p. 26-27. Zie ook: Wessels 2006, p. 64.

respectievelijk 2005, de moord op Theo van Gogh door Mohammed Bouyeri op 2 november 2004, evenals de inval in het huis aan de Antheunisstraat in het Laakkwartier te Den Haag op 10 november 2004 staan daarbij nog vers in het geheugen. De verschillende activiteiten waar de leden van de Hofstadgroep bij betrokken waren hebben geleid tot een aantal belangrijke rechtszaken. Het betreft onder meer de rechtszaak tegen de leden van de Hofstadgroep, die allen werden vervolgd voor de in artikel 140 en 140a Sr strafbaar gestelde deelname aan een criminele en terroristische organisatie. Tevens is er de Piranha-zaak waarin Samir Azzouz en vijf anderen terecht stonden voor het voorbereiden van een terroristische aanslag op één of meerdere politieke personen.³³²

4.6.3 (Inter)nationale terreuraanslagen

Zoals in de inleiding is uiteengezet, is de houding van de Nederlandse overheid ten aanzien van terrorismebestrijding aanzienlijk veranderd na 2001, het jaar waarin het World Trade Center werd aangevallen door terroristen. Deze gebeurtenis is een belangrijke internationale *landmark* in de nationale strijd tegen terrorisme. Naast de aanslagen in New York en Washington hebben ook de aanslagen op de trein in Madrid (2004) in Nederland geleid tot extra beveiligingsmaatregelen ter voorkoming van een terroristische aanslag. In reactie op de aanslagen in Londen op 7 juli 2005 zei minister-president Balkenende dat de strijd tegen terrorisme 'topprioriteit' blijft hebben. Omdat deze internationale gebeurtenissen een grote rol hebben gespeeld in de totstandkoming van de Nederlandse terrorismewetgeving, is het van belang om deze gebeurtenissen kort in herinnering te roepen. Dit brengt met zich mee dat in deze periode eveneens gepleegde terroristische aanslagen die minder direct hebben doorgewerkt op de Nederlandse antiterrorismewetgeving niet aan de orde zullen komen en het hierna volgende overzicht geen zins een uitputtend karakter kent.

4.6.3.1 Aanslagen in de Verenigde Staten, 11 september 2001

Op 11 september 2001, rond negen uur plaatselijke tijd, vliegen kort achter elkaar twee vliegtuigen (American Airlines 11 en United Airlines 175) de Twin Towers van het World Trade Center in New York in en exploderen. Vlucht 11 boort zich door de 93^e tot en met de 98^e verdieping en raakt daarmee de bovenste helft van het 110 verdiepingen tellende gebouw. Achteraf zal blijken

332 Geding in eerste aanleg: *LJN* AZ3589, Rechtbank Rotterdam, 10/600052-05, 10/600108-05, 10/600134-05, 10/600109-05, 10/600122-05, 10/600023-06, 10/600100-06. Hoger Beroep bij het Gerechtshof Den Haag: *LJN* BF3987, 2200734906; *LJN* BF5225, 22-007350-06; *LJN* BF4814, 2200735106; *LJN* BF5180, 22-007384-06.

dat bij deze eerste aanval 1360 mensen om het leven komen. Hoewel de ernst van de situatie al direct na de eerste crash duidelijk was, bleef het niet daarbij. Een kleine twintig minuten later, om 9.03 plaatselijke tijd, vliegt een tweede vliegtuig (vlucht 175) in de zuidelijke toren van het World Trade Center.³³³ Miljoenen tv-kijkers over de hele wereld zijn live getuige van de tweede crash. Het vliegtuig verwoest de 78^e tot en met de 84^e verdieping. Het aantal dodelijke slachtoffers in de zuidelijke toren is aanzienlijk lager dan in de noordelijke toren, omdat een groot aantal mensen reeds na de eerste aanval is geëvacueerd.³³⁴ Beide torens storten binnen anderhalf uur na de aanslag geheel in. Een halfuur na de aanslag op de tweede toren vliegt een derde vliegtuig het Pentagon binnen en stort een vierde vliegtuig (United Airlines 93) neer even buiten Pittsburgh.³³⁵ Achteraf wordt uitvoerig gespeculeerd over de eindbestemming van het vierde vliegtuig dat naar alle waarschijnlijkheid op weg zou zijn geweest naar het Capitool of het Witte Huis. Ongeveer een uur nadat het eerste vliegtuig in het WTC is gevlogen stort de zuidelijke toren in, een half uur later gevolgd door de noordelijke toren. In totaal vallen bij de aanslagen op 11 september bijna 2900 doden. Amerikaanse veiligheidsdiensten openen vrijwel direct een klopjacht op Al-Qaida leider Osama Bin Laden, die uiteindelijk enkele dagen later ook daadwerkelijk de verantwoordelijkheid voor de aanslagen opeist.³³⁶ De aanslagen hebben niet alleen een grote impact gehad op het Amerikaanse antiterrorismebeleid, maar tevens op het beleid en de wetgeving in overige westerse landen. Direct na de aanslagen is door diverse wereldleiders verkondigd dat de wereld na deze aanslagen voorgoed is veranderd. Aldus Blair in het Reuters fotoverslag naar aanleiding van de aanslagen: ‘...the immediate recognition that this was an attack on all our societies and that it struck at the very values which underpin our way of life – the values, for example, of tolerance, of compassion and freedom.’³³⁷

333 Thompson 2004, p. 345-368.

334 Lintz 2007, p. 1-5.

335 Thompson 2004, p. 345-368; Ball 2004, p. 35-40.

336 Hoewel hij in eerste instantie iedere betrokkenheid ontkent en er in de eerste berichten wordt gesteld dat de aanslagen zijn opgeëist door het Front voor de Bevrijding van Palestina (PLF), wordt Osama bin Laden naast Ayman al-Zawahiri, al in de middag van 11 september aangewezen als mogelijke verantwoordelijke voor de aanslagen op het WTC. Bin Laden, die in oktober 1996 een heilige oorlog heeft uitgeroepen tegen de Verenigde Staten en Israël en tevens in februari 1998 een fatwa heeft uitgesproken waarin hij alle moslims oproep om Amerikanen, hun bondgenoten, militairen en burgers te doden, wordt ook gezien als het brein achter de aanslagen op twee Amerikaanse ambassades in 1998. Ook bij de aanslagen op het WTC lijken de aanwijzingen, waaronder diverse videoverklaringen, in verschillende onderzoeken te wijzen in zijn richting. Onder deze aanwijzingen zou zich een reeds voor 11 september 2001 opgenomen videoband bevinden, waarin Osama Bin Laden de aanslagen aankondigt. Tevens beschikt de CIA over verschillende video- en audio opnamen tussen Al Qaida leden waaruit kon worden afgeleid dat de leden elkaar feliciteerden met ‘de behaalde successen’ in de VS. Zie ook: Strasser 2004; Elshatn 2003, p. 9-25; Lintz 2007, p. 1-5.

337 Blair 2002, p. vii.

4.6.3.2 Aanslagen in Madrid, 11 maart 2004

Op de kop af 911 dagen na de aanslagen in Amerika en drie dagen voor de parlementsverkiezingen in Spanje, is Madrid het slachtoffer van enkele verwoestende aanslagen. Tijdens de ochtendspits van donderdag 11 maart 2004 horen omstanders explosies afgaan in vier verschillende forenzentreinen op en rond de stations Atocha, El Pozo en Santa Eugenia. Bij de bomaanslagen komen 191 mensen om het leven en raken rond de 1500 mensen gewond.³³⁸ De aanslagen in Madrid zijn daarmee de meest verwoestende aanslagen in Europa sinds de Tweede Wereldoorlog.³³⁹ De eerste verdenking valt op de Baskische afscheidingsbeweging ETA, maar al vrij snel wordt duidelijk dat de daders moesten worden gezocht in de hoek van de radicale moslims.³⁴⁰ Achteraf is gebleken dat de daders van de aanslagen geen deel uitmaakten van een vastomlijnd terroristisch netwerk, maar ofwel gelieerd zijn geweest aan diverse verschillende terroristische netwerken (waaronder de *Moroccan Islamic Combatant Group*)³⁴¹ ofwel geheel zelfstandig hebben geopereerd. Hoewel er veel over gespeculeerd is, is een directe link met het internationale terreurnetwerk Al Qaida nooit officieel vastgesteld. Wel is het aannemelijk dat de ad-hoc groep in Spanje zich heeft laten inspireren door Al Qaida en dat er communicatie is geweest met individuen die in verband worden gebracht met het terreurnetwerk.³⁴² De primaire politieke doelstelling van de daders is geweest om Spanje te dwingen de militaire steun aan de VS in Afghanistan op te zeggen.³⁴³ Wat achteraf door de (internationale) autoriteiten als zeer zorgwekkend is ervaren, is het feit dat deze *ad hoc* groep uit allemaal op het oog goed geïntegreerde Spaanse moslims bestond die, een paar uitzonderingen daargelaten, allen een relatief goede sociaaleconomische positie kenden en een gezin hadden. Ondanks deze op het eerste gezicht goede maatschappelijke

338 Chari 2004, p. 954. Zie over de gebeurtenissen in Madrid en de impact hiervan op het veiligheidsbeleid en de terrorismebestrijding in Spanje ook: Reinares 2009.

339 Rose, Murphy & Abrahms 2007, p. 186.

340 Rose, Murphy & Abrahms 2007, p. 186; Jordán & Horsburgh 2006; 'Aanslagen op trein in Madrid: zeker 173 doden', *NRC Handelsblad*, 11 maart 2004; 'De vraag 'wie zit erachter?' kwelt de Spanjaarden', *NRC Handelsblad*, 12 maart 2004; 'Spanje zoekt daders terreur ook bij Al-Qaeda', *NRC Handelsblad*, 12 maart 2004; 'Al Qaida eist aanslag op in brief', *de Volkskrant*, 12 maart 2004; 'Geest van Al Qaida waart rond in Madrid', *de Volkskrant*, 12 maart 2004.

341 Voor meer informatie over deze groep zie Darif 2004.

342 Wel werd deze link vermoed aangezien de aanslagen op dezelfde dag nog werden opgeëist door de Abu Hafs al-Masri Brigades een fundamentalistisch netwerk gelieerd aan Al-Qaeda. Zie 'Madrid Massacre Probe Widens', *CBS News*, 11 maart 2004 (te raadplegen via: <http://www.cbsnews.com/stories/2004/03/12/world/main605547.shtml>) Zie ook: Jordán & Wesly 2006, p. 2.

343 Jordán & Wesly 2006a, p. 1-4.

positie waarin de individuen zich bevonden, zijn zij toch ontvankelijk gebleken voor het radicale jihadistische gedachtegoed en geradicaliseerd.³⁴⁴

4.6.3.3 *Moord op Theo van Gogh, 2 november 2004*³⁴⁵

Ook Nederland is de dans niet ontsprongen. Op 2 november 2004 wordt filmregisseur en opiniemaker Theo van Gogh vermoord door Mohammed Bouyeri.³⁴⁶ De moord op Theo van Gogh, die heeft geleid tot de arrestatie van het gros van de leden van Hofstadgroep, is getriggerd door diens betrokkenheid als regisseur bij de door VVD-politica Ayaan Hirsi Ali geschreven film *Submission* waarin de vermeende achtergestelde positie en slechte behandeling van de vrouw binnen sommige islamitische families aan de orde wordt gesteld.³⁴⁷ In de film worden de naakte lichamen vertoond van moslimvrouwen die geleden hebben onder mishandeling, door hun familieleden of als uitvoer van een vonnis wegens (vermeend) onzedelijk gedrag. De lichamen zijn beschilderd met gekalligrafeerde verzen uit de Koran die de regels voor de relaties tussen mannen en vrouwen beschrijven.³⁴⁸ De film zorgt, zoals verwacht, voor veel opschudding in de moslimgemeenschap waar de film wordt gezien als een belediging richting de Islam en moslims in het algemeen. Zo ook door Mohammed Bouyeri. In de ochtend van dinsdag 2 november 2004 brengt Bouyeri Van Gogh op een vreselijke wijze om het leven. Van Gogh wordt op weg naar zijn werk op de Linnaesstraat van zijn fiets geschoten. Terwijl Van Gogh op de grond ligt, blijft Bouyeri doorschieten om de filmmaker vervolgens met een mes in buik en borst te steken. Met een mes priemt Bouyeri een brief op het lichaam van Van Gogh welke brief achteraf gericht bleek te zijn aan Ayaan Hirsi Ali. In deze brief, 'De Open Brief aan Hirsi Ali', refereert Bouyeri aan de ideologie van *Takfir wal Hijra* en bedreigt hij westerse regeringen, Joden en een aantal Nederlandse politici, waaronder naast Ayaan Hirsi Ali ook Jozias van Aartsen.³⁴⁹ In de brief staat verder dat 'De Islam zal zegevieren door het bloed van de martelaren. Het zal haar licht verspreiden in elke donkere hoek van de aarde en zal het kwaad desnoods teruggedrijven naar zijn duistere hol'.³⁵⁰ Na een vuurgevecht met de politie wordt Bouyeri

344 *El Mundo*, April 8, 2004; *El País*, January 22, 2005.

345 Weergave van gebeurtenissen gebaseerd op diverse artikelen verschenen in de grotere landelijke dagbladen.

346 Conform het onderscheid dat Rosenthal, Muller & Ruitenberg (2006) hanteren zou de moord op van Gogh gekwalificeerd moeten worden als een uiting van ostentatieve wreedheid.

347 De film kan worden bekeken via <http://www.youtube.com/watch?v=V6CakuoCf4> (laatst geraadpleegd op 29 september 2009).

348 Buruma 2006, p. 141-185.

349 De exacte tekst van de brieven is te lezen op: http://www.nos.nl/archief/2005/nieuws/achtergronden/theovangogh/brieven_bij_lichaam_van_gogh.html (voor het laatst geraadpleegd op 15 juli 2010).

350 Rosenthal 2008, p. 17-18.

aangehouden en treft men tevens een afscheidsbrief met de titel 'In bloed gedoopt' aan op zijn lichaam. Uit deze brief wordt later afgeleid dat het Bouyeri is gegaan om een zelfmoordactie en dat hij heeft verwacht om het leven te worden gebracht door politiekogels.³⁵¹ Bouyeri heeft naar eigen zeggen uit geloofsovertuiging gehandeld. In zijn ogen was Van Gogh een vijand van de Islam die moest sterven. Hij zag zichzelf als een instrument van God en zocht bewust het vuurgevecht met de politieagenten om als martelaar te kunnen sterven. Volgens zijn opvatting van de Islam is een democratie in strijd met de wetten van God, waardoor hij bewust erop uit was om als terrorist de Nederlandse bevolking vrees aan te jagen en het politieke bestel te ontwrichten.³⁵² Dit was immers zijn plicht als 'ware moslim'. Op de laatste dag van het proces verklaarde Bouyeri:

'Ik kan hem (Van Gogh) niet verdenken van enige hypocrisie, want hij was niet hypocriet. Dat was hij niet en ik weet dat hij uit overtuiging dingen zei... Dus het hele verhaal van dat ik mij beledigd zou voelen als Marokkaan of omdat hij mij geitenneuker zou hebben genoemd, dat is allemaal niet waar. Ik heb gehandeld uit geloof. En ik heb zelfs aangegeven dat als het mijn vader was geweest of broertje had ik precies hetzelfde gedaan.'

4.6.3.4 Aanslagen in Londen, 7 juli 2005³⁵³

Wat in eerste instantie leek op een elektriciteitsstoring, bleek uiteindelijk om de grootste terroristische aanslag op Britse bodem in de geschiedenis van het Verenigd Koninkrijk te gaan. Tijdens de drukke ochtendspits van 7 juli werden reizigers van de London Underground opgeschrikt door een drietal explosies in metrotreinstellen. Een halfuur later ontplofte een bus nabij Travistock Square. Het blijkt om zelfmoordaanslagen te gaan waarbij de terroristen gebruik hadden gemaakt zelfgemaakte bommen. Bij deze aanslagen komen 52 mensen om het leven en zijn meer dan 770 gewonden.³⁵⁴ De aanslagen werden uitgevoerd door drie Islamitische Pakistaanse Britten en een Britse staatsburger van Jamaicaanse afkomst die zich had bekeerd tot de islam. Alle vier de terroristen vonden hun motivatie voor de aanslagen in de betrokkenheid van Groot-Brittannië in de oorlog in Irak.³⁵⁵ De aanslagen kwamen als een volslagen verrassing voor de Britse autoriteiten, temeer aangezien de daders in Groot-Brittannië waren opgegroeid en niet als potentiële radicalen

351 'Mohammed B schreef meerdere afscheidsbrieven', *NRC Handelsblad*, 30 april 2005.

352 Aldus een verklaring van Bouyeri aangehaald in de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam in eerste aanleg, *LJN AU0025*, 13/129227-04.

353 Voor een uitgebreide weergave van de gebeurtenissen en de context van en reactie op de aanslagen zie: Intelligence and Security Committee, 2006.

354 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding 2008, p. 700.

355 Intelligence and Security Committee 2006, p. 2.

bekend stonden bij de autoriteiten.³⁵⁶ Vrijwel direct na de aanslagen waren experts ervan overtuigd dat de verantwoordelijkheid voor de aanslagen moest worden gezocht in de hoek van Al Qaida, gebaseerd op de wijze waarop de aanslagen was uitgevoerd.³⁵⁷ Tevens zendt tv-zender Al Jazeera een aantal maanden later een videoboodschap uit waaruit zou blijken dat Al Qaida de aanslagen opeist.³⁵⁸ Ook in Londen werd de verantwoording voor de aanslagen gevonden in de inmenging van het Verenigd Koninkrijk in de oorlog in Irak en de daarmee gepaard gaande nauwe banden tussen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Het Britse volk wordt eveneens direct bedreigd aangezien zij de regering die deze steun verleend, democratisch heeft gekozen. Aldus Mohammed Sidique Kahn in zijn videoboodschap:

'I and thousands like me are forsaking everything for what we believe. Our drive and motivation doesn't come from tangible commodities that this world has to offer. Our religion is Islam, obedience to the one true God, Allah, and following the footsteps of the final prophet messenger. (...) Your democratically elected governments continuously perpetuate atrocities against my people all over the world. And your support of them makes you directly responsible, just as I am directly responsible for protecting and avenging my Muslim brothers and sisters. Until we feel security you will be our targets and until you stop the bombing, gassing, imprisonment and torture of my people we will not stop this fight. We are at war and I am a soldier. Now you too will taste the reality of this situation.'³⁵⁹

Twee weken later, op 21 juli, probeerde een tweede groep daders eveneens aanslagen te plegen op metrostations. De bommen bleken echter van slechte kwaliteit en eisten geen slachtoffers.³⁶⁰

356 NOS Journaal 14-07-2005, 'Verdachten leken niet radicaal', te raadplegen via http://www.nos.nl/nosjournaal/dossiers/aanslagen_londen/Londen_overzicht_verdachten.html (voor het laatst geraadpleegd op 02-10-2009).

357 'Aanslagen treffen hart van London', *NRC Handelsblad*, 07 juli 2005: 'Verschillende terreur-experts zeiden vanochtend tegen de BBC dat het patroon en het tijdstip van de explosies wijst op een gecoördineerde terreuraanslag. Een expert zei dat een aanslag 'de vingerafdrukken van Al-Qaeda' draagt.'

358 Op 1 september 2005 verschijnt de boodschap op Al Jazeera. In de boodschap is een van de daders van de aanslagen, Mohammed Sidique Kahn te zien alsmede Ayman Al-Zawahiri, een prominent lid van Al Qaida. Hoewel Al Zawahiri in de videoboodschap te zien is maar niet direct spreekt over de aanslagen in Londen, wordt de bewijskracht van deze boodschap wat betreft het aantonen van de banden van de zelfmoordterroristen in Londen met Al-Qaeda nogal eens betwist. Echter, in latere videoboodschappen heeft Al Zawahiri herhaaldelijk aan de aanslagen in Londen gerefereerd.

359 De video is te bekijken via de website van BBCNews: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4207648.stm (laatst geraadpleegd op 1 januari 2010).

360 Rosenthal 2008, p. 17.

4.6.3.5 Het nieuwe terrorisme

De hiervoor besproken aanslagen hebben een aantal gemene delers. In alle gevallen waren de daders bijna allen zogenaamde *homegrown* terroristen.³⁶¹ Tevens waren niet alle daders reeds bekend bij de inlichtingendiensten en bestond over sommigen zelfs het beeld dat zij zeer goed waren geïntegreerd in de westerse samenleving. Sommigen stonden ook binnen eigen sociale kring niet als extremistisch bekend. Wat verder opvalt is dat, voor zover bekend, de motivatie van de verschillende terroristische aanslagen sterke kenmerken vertoont van het *Takfir wal Hijra* gedachtegoed op basis waarvan alle landen die zich als bondgenoot van de Verenigde Staten presenteren door hulp te bieden aan de strijd die wordt gevoerd in Irak, worden geacht in oorlog te zijn met de 'zuivere Islam'. Deze oorlogsverklaring beperkt zich niet alleen tot de politieke leiders van de landen, maar strekt zich tevens uit tot de burgerbevolking, aangezien zij verantwoordelijk is voor het democratisch kiezen van de leiders. Hiermee is de gewelddadige strijd, de jihad, gerechtvaardigd.

Nadat na 9/11 bleek dat het niet alleen bij bedreigingen bleef, maar dat hieraan ook daadwerkelijk uitvoer werd gegeven, is in diverse Europese landen een stroom aan antiterrorismewetgeving op gang gekomen. Hoewel deze reactie begrijpelijk is gezien het grote aantal slachtoffers dat bij de diverse uitingen van het terrorisme is gevallen, zijn wetgevers zich wellicht niet altijd even goed bewust geweest van het ongrijpbare karakter van het nieuwe terrorisme, met als gevolg dat wetgeving tot stand is gekomen die op het eerste gezicht weinig tot geen concrete bijdrage kan leveren aan het daadwerkelijk inperken van de terroristische dreiging, de oorzaken van de dreiging zijn immers – zoals blijkt uit het bovenstaande – gelegen een combinatie van religieuze en politieke elementen. Vanwege de complexiteit van het nieuwe terrorisme wordt in Nederland dan ook een zogenaamde brede benadering gehanteerd, waarbij niet alleen aandacht wordt besteed aan het reageren op terroristische aanslagen maar waarbij tevens wordt ingezet op het voorkomen van terrorisme door zo vroeg mogelijk radicaliseringsprocessen te ontdekken en de oorzaken hiervan aan te pakken.³⁶² Deze brede benadering is een uitwerking van de benadering die de overheid hanteerde ten tijde van de Molukse acties waarbij men op den duur ook inzag dat niet alleen het terrorisme zelf bestreden moest worden, maar ook de sociaal-economische en politieke oorzaken daarvan. In de volgende paragraaf zal worden beschreven op welke wijze de Nederlandse regering heeft gereageerd op de (inter)nationale terroristische dreiging en zal wederom de nadruk liggen bij de rol die hierbij is weggelegd voor het straf(proces)recht.

³⁶¹ Zie hierover ook: Kirby 2007.

³⁶² AIVD 2008, p. 92; De Graaff 2008, p. 125; Van der Woude 2009, p. 2-5.

4.7 DE POLICY STREAM

Niet alleen Amerika heeft vanaf 9/11 de strijd aangeboden met het internationale terrorisme. Verschillende westerse landen, waaronder ook Nederland, bieden de grootmacht hulp aan bij het zoeken naar de daders. Minister-president Kok verklaart zich in de avond van 11 september solidair met de Verenigde Staten. Aldus Kok: 'En tegelijkertijd is er die vurige wens dat we juist nu – wij hier, maar ook het Amerikaanse volk – kans zien om in waardigheid op deze vernedering te reageren.' In de zelfde verklaring stelt hij: 'We waren vanavond bij elkaar als Kabinet om u deze boodschap te geven, in de vurige wens ook na deze afschuwelijke gebeurtenis met elkaar rechteop te blijven staan voor democratie en mensenrechten'.³⁶³ Op 12 september herhaalt Kok deze bewoordingen in een regeringsverklaring voor de Tweede Kamer:

'Nu fundamentele waarden waar wij gezamenlijk voor staan op de meest brute wijze zijn vertrap, is de betekenis ervan nog meer zichtbaar en voelbaar voor ons allen. (...) Het is hier dat de democratische krachten in de wereld de handen ineen moeten slaan. De bestrijding van terrorisme heeft meer dan ooit prioriteit. (...) Maar weest u ervan verzekerd dat de Nederlandse regering samen met de Europese partners de Verenigde Staten zal bijstaan in intensieve samenwerking op alle denkbare terreinen. En weest u ervan verzekerd dat de internationale gemeenschap niet zal rusten voordat degenen die verantwoordelijk zijn voor deze gewetenloze daden zijn opgepakt en bestraft. (...) Met de Amerikaanse regering laten ook wij ons niet leiden door angst, overtuigd als wij zijn van de waarden van vrijheid, democratie en rechtvaardigheid. De fundamenten van onze democratische rechtsstaat laten zich zelfs door de meest brute terroristische aanslagen niet aantasten.'³⁶⁴

In de Kamerbrief over Terrorismebestrijding van 13 september 2001,³⁶⁵ waarin verslag wordt gedaan door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie van een bijzondere bijeenkomst van de Algemene Raad van de Europese Unie en van de Noord-Atlantische Raad, wordt deze daadkrachtige toon voortgezet. De aanslag op de Verenigde Staten wordt gezien als een aanslag op 'alles waar het Westen voor staat in de wereld: democratie, de instellingen die de vrijheden en plichten van het individu beschermen, de mogelijkheid tot vrij debat, het vrije ondernemerschap en de verantwoordelijkheid ten opzicht van de internationale gemeenschap'.³⁶⁶ Als een van de bondgenoten van de Verenigde Staten moet Europa alles doen wat in haar macht ligt om zich ook hard te maken voor de strijd tegen het internationale terrorisme.³⁶⁷ Voor het eerst

³⁶³ NRC Handelsblad, 12 september 2001.

³⁶⁴ Verklaring minister-president Wim Kok n.a.v. terroristische aanslagen in de Verenigde Staten, Tweede Kamer woensdag 12 september 2001.

³⁶⁵ Kamerstukken II 2003/04, 27 925, nr. 1.

³⁶⁶ Kamerstukken II 2003/04, 27 925, nr. 1, p. 2.

³⁶⁷ Kamerstukken II 2003/04, 27 925, nr. 1, p. 2.

sinds geruime tijd staat terrorisme(bestrijding) weer hoog op de nationale politieke agenda. In tegenstelling tot in de voorgaande periode was (nog) geen sprake van terrorisme in Nederland en is het debat op gang gebracht door een internationale terroristische aanslag. Hoewel in de jaren zeventig ook sprake was van terrorisme op eigen bodem, was het toen ook de internationale daad van terreur in München die uiteindelijk leidde tot daadwerkelijke actie in het eigen land.

De strafrechtelijke antiterrorismewetgeving

Een kleine maand na de aanslagen in de Verenigde Staten komen de minister-president en de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken, Financiën en Defensie met het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid naar de Tweede Kamer, ook wel aan te duiden als de Terreurbrief van de 21^e eeuw.³⁶⁸ In het Actieplan sommen de betrokken ministers op welke maatregelen er in Nederland worden genomen ter bestrijding van het internationale terrorisme. De gepresenteerde plannen, of beter gezegd de geformuleerde actiepunten, sluiten naadloos aan op de in het schrijven voorafgaand aan het actieplan opgesomde, op Europees niveau genomen maatregelen.³⁶⁹ Op nationaal niveau wordt actie ondernomen om de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD te bevorderen. Op het financiële vlak neemt De Nederlandse Bank (DNB) maatregelen. In het actieplan kondigen de ministers verder aan vaart te zetten achter de ontwikkeling van biometrische identificatiemogelijkheden en wordt aangekondigd dat een aantal diensten, waaronder de KLPD, de KMar en de Unit Mensensmokkel, op personeelsvlak worden uitgebreid.³⁷⁰ Tevens heeft een groot aantal actiepunten betrekking op de aanpak van terroristische geldstromen om op die manier het terrorisme aan te pakken. Over het formuleren van concrete strafrechtelijke terrorismewetgeving wordt anders dan indirect onder verwijzing naar het Kaderbesluit niet expliciet gesproken. Ondanks het pakket aan maatregelen dat in de Terreurbrief wordt gepresenteerd, zou het nog een aantal jaar duren alvorens in Nederland de eerste terrorismewetgeving van kracht zou zijn. De eerste stap in het pakket aan antiterrorismemaatregelen dat na september 2001 in Nederland is genomen, betreft de Wet terroristische misdrijven.

368 *Kamerstukken II* 2001/02, 27 925, nr. 10.

369 *Kamerstukken II* 2001/02, 27 925, nr. 10, p. 2-4. De gepresenteerde plannen nauw samen met besluiten die binnen internationale gremia als de Raad van ministers, de ECOFIN Raad en de Europese Raad zijn genomen. Belangrijkste punten zijn: invoering van een Europees aanhoudingsbevel, strafbaarstelling van terrorisme, versnelde aanpak van de financiering van terroristische organisaties, intensivering van de samenwerking tussen de Europese inlichtingen- en veiligheidsdiensten en een actieve rol van het in Den Haag gevestigde Europol.

370 *Kamerstukken II* 2001/02, 27 925, nr. 10, p. 8-14.

4.7.1 Wet Terroristische Misdrijven (WTM)³⁷¹

De Wet terroristische misdrijven is in een tijdsbestek van ongeveer twee jaar tot stand gekomen als reactie op het Europees Kaderbesluit van 13 juni 2002.³⁷² De Wet terroristische misdrijven is om meerdere redenen een bijzondere wet: niet alleen is dit de eerste maal dat in het Nederlandse strafrecht bijzondere terrorismewetgeving wordt opgenomen, tevens is deze wet tot stand gekomen via een bijzondere wetgevingsprocedure.³⁷³

4.7.1.1 Doel en strekking van de wet

De strafbaarstelling van terrorisme in Nederland is zoals gezegd grotendeels gebaseerd op het Europese Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding van 13 juni 2002. Dit Kaderbesluit is het resultaat van een overleg binnen de Europese Unie dat kort na de gebeurtenissen van 11 september 2001 in werking is gesteld. De essentie van het Kaderbesluit is de opdracht aan de lidstaten van de Europese Unie in hun nationale strafwetgeving een reeks bestaande delicten als moord, ontvoering en brandstichting te kwalificeren als strafbare feiten van terroristische aard, voor zover deze delicten met een terroristisch oogmerk worden gepleegd. Ook het leiding geven aan en deelnemen in een terroristische groep, evenals enkele deelnemingsvormen met betrekking tot de terroristische misdrijven (uitlokking, medeplichtigheid en poging) moeten volgens het Kaderbesluit strafbaar worden gesteld. Bovendien schrijft het Kaderbesluit een relatief hogere strafmaat voor de 'terroristische' misdrijven voor. Met de Wet terroristische misdrijven heeft Nederland ruimschoots aan alle verplichtingen voortvloeiend uit het Kaderbesluit voldaan,³⁷⁴ aangezien in het kader van de Wet terroristische misdrijven nog een tweetal extra wijzigingen zijn doorgevoerd die niet uit het Kaderbesluit voortvloeien: de strafbaarstelling van werven voor de gewapende strijd en strafbaarstelling van samenspanning tot een terroristisch misdrijf. In het hierna volgende zal in eerste instantie aandacht worden besteed aan de behandeling van het wetsvoorstel zoals dat op 4 juli 2002 is aangeboden aan de Tweede Kamer. Aanvankelijk beperkte het wetsvoorstel zich tot de implementatie van het Kaderbesluit en pas in de zomer van 2003 zou het wetsvoorstel een ruimere doelstelling dan alleen die van het omzetten van een Europeesrechtelijke verplichting.

371 Wet van 24 juni 2004, *Stb.* 290.

372 Council Framework Decision of 13 June 2002 on Combating Terrorism 2002/475/JBZ.

373 *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 463, nr. 8.

374 Zie voor een overzicht van de vertaling van het Kaderbesluit de transponeringstabel in de bijlage van de memorie van toelichting van de Wet Terroristische Misdrijven. Zie hiervoor: *Kamerstukken II*, 2002/03 28 463, nr. 3.

4.7.1.2 De eerste fase van de behandeling van het wetsvoorstel

In deze eerste fase van de behandeling van het wetsvoorstel richt de discussie zich in grote lijnen op drie aspecten: de reikwijdte van het terroristisch oogmerk zoals geformuleerd in artikel 83a Sr, op de (royale) implementatie van het Europese Kaderbesluit in de nationale wetgeving en de noodzaak en beoogde effectiviteit van een strafrechtelijk aanpak van terrorisme.

Een royale implementatie van het Kaderbesluit

De minister van Justitie geeft in de inleiding van de memorie van toelichting te kennen dat het wetsvoorstel meer omvat dan waar het Kaderbesluit op ziet, daar het wetsvoorstel beoogt tevens – in aansluiting op het Kaderbesluit – het materiële strafrecht aan te scherpen opdat het beter tot uitdrukking brengt dat terroristische misdrijven tot de ernstigste misdrijven behoren.³⁷⁵ Deze gedachte past binnen de zogenaamde royale implementatie van het Kaderbesluit waar de regering voor heeft gekozen. Deze royale implementatie brengt met zich mee dat 'niet alleen de letter maar ook de ratio van het Kaderbesluit en de daarin opgenomen strafbaarstellingsverplichtingen zijn vertrokken'.³⁷⁶ Zoals gezegd richt de memorie zich op beoogde aanpassingen van het materiële strafrecht naar ratio van de verplichtingen die voortvloeien uit het Kaderbesluit.³⁷⁷ De keuze voor een royale implementatie en de uitleg die hier door de minister aan wordt gegeven wordt niet door alle fracties toereikend geacht en blijft gedurende de gehele wetgevingsprocedure een punt van aandacht, in het bijzonder na de introductie van de hierna te bespreken uitbreiding van de samenspanningsregeling en de strafbaarstelling van het werven voor de gewapende strijd in de Tweede Nota van Wijziging in augustus 2003.

Het terroristisch oogmerk

Ter implementatie van het kaderbesluit dient een omschrijving van het terroristisch oogmerk respectievelijk een terroristisch misdrijf in de nationale wetgeving te worden opgenomen. Het terroristisch oogmerk is in het Kaderbesluit ruim gedefinieerd als:

'the aim of: seriously intimidating a population; or unduly compelling a Government or international organisation to perform or abstain from performing any act; or seriously destabilising or destroying the fundamental political, constitutional, economic or social structures of a country or an international organisation.'³⁷⁸

³⁷⁵ *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 463, nr. 1, p. 1.

³⁷⁶ *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 463, nr. 1, p. 1, *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 5, in het bijzonder de leden van de fracties van de SP en de SGP vragen uitdrukkelijk naar de argumentatie die ten grondslag ligt aan de keuze voor een royale implementatie. *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 6, p. 1-2.

³⁷⁷ *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 463, nr. 1, p. 1.

³⁷⁸ Council Framework Decision of 13 June 2002 on Combating Terrorism 2002/475/JBZ.

Met het oog op mogelijke internationale rechtshulpverzoeken en uitlevering is deze definitie afgestemd op de definitie van terrorisme in de Amerikaanse *USA Patriot Act*. Ten aanzien van de invoering van het terroristisch oogmerk in artikel 83a Sr zetten de verschillende fracties vraagtekens bij de mogelijke te ruime reikwijdte van dit oogmerk waardoor het onder omstandigheden eveneens bij demonstranten of activisten aanwezig geacht zou kunnen worden.³⁷⁹ Tijdens de discussies hierover wordt in het bijzonder het zogenaamde dierenrechtenactivisme als voorbeeld genoemd van een vorm van protest waarbij, in bepaalde omstandigheden of bij bepaalde acties, het terroristisch oogmerk zou kunnen worden bewezen. De Tweede Kamer is verdeeld over de vraag in hoeverre het onwenselijk is of nu juist deze groep actievoerders onder de reikwijdte van 83a Sr zou kunnen vallen.³⁸⁰ De discussie, die zich uitstrekt over de verschillende fases van de behandeling van het wetsvoorstel, mondt uiteindelijk uit in een succesvol ingediende motie waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat 'dieren/eco-activisten die zich schuldig maken aan het plegen van delicten waarbij en waardoor vrees wordt aangejaagd bij een deel van de bevolking' mogelijksterwijs terroristische misdaden begaan en daardoor kunnen worden vervolgd ter zake van een terroristisch misdrijf of terroristische misdrijven.³⁸¹ In de lijn van de vraag of dierenrechtenactivisme ook onder terrorisme zou kunnen worden geschaard, ligt het amendement van de SP over de in de Nederlandse definitie van het terroristisch oogmerk opgenomen zinsnede 'of een deel der bevolking'.³⁸² Deze zinsnede is niet opgenomen in de oorspronkelijke omschrijving van het terroristisch oogmerk in het Kaderbesluit en Nederland gaat op dit punt dus als het ware verder dan het Kaderbesluit voorschrijft. In het bijzonder de SP en GroenLinks hebben veel kritiek geuit op de keuze van de minister. Anders dan ten aanzien van de eveneens door deze fracties geuite kritiek en het hierover ingediende amendement betreffende het ontbreken van het bestanddeel 'wederrechtelijk' in artikel 83a Sr terwijl in het Kaderbesluit wordt gesproken over 'op onrechtmatige wijze' dwingen, kan de minister zich niet in de op dit punt naar voren gebrachte argumenten vinden.³⁸³ Waar het bestanddeel wederrechtelijk uiteindelijk als gevolg van een met succes door De Wit (SP) ingediend amendement

379 Verwijzen naar kamerstukken, in het bijzonder de SP, tijdens de openbare behandeling bij monde van De Wit verzet zich hevig tegen de oorspronkelijke formulering van het oogmerk.

380 LPF, CDA en VVD zijn voor en met name GL, SP zijn tegen.

381 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 26 (motie Van Fessem CDA, Eerdmans LPF en Wilders, VVD).

382 *Kamerstukken II*, 2003/04, 28 463, nr. 13 (amendement De Wit).

383 *Kamerstukken II*, 2003/04, 28 463, nr. 12 (amendement De Wit). Voor de reactie van Donner zie: *Handelingen II*, 4 december 2003, p. 2341-2343.

alsnog wordt toegevoegd aan de definitie van het terroristisch oogmerk, blijkt de kritiek ten aanzien van de andere uitbreiding ten opzichte van het Kaderbesluit minder succesvol. Minister van Justitie Donner pareerde de kritische noten door te stellen dat in de definitie gekozen is voor 'een deel van de bevolking' om bijvoorbeeld ook aanslagen op synagogen, waarbij slechts angst wordt aangejaagd onder het Joodse deel van de bevolking, als terroristische misdrijven aan te kunnen pakken. Hoewel tijdens de Kamerdebatten wordt stevig wordt gediscussieerd over hoe groot dat deel van de bevolking zou moeten zijn, geeft minister Donner uitdrukkelijk te kennen dit uiteindelijk liever aan de rechter over te laten.

De noodzaak en beoogde effectiviteit van een strafrechtelijk aanpak van terrorisme

In de memorie van toelichting wordt weinig tekst gewijd aan mogelijkerwijs een rol spelende mensenrechtelijke kwesties. Dit is niet vreemd aangezien op dit punt in de behandeling van het wetsvoorstel nog geen '(...) wijzigingen werden doorgevoerd in de bescherming die een verdachte op grond van grondrechten en fundamentele rechtsbeginselen geniet'.³⁸⁴ Hoewel dergelijke wijzigingen (vooralsnog) achterwege blijven, vormen het wetsvoorstel en de daarbij behorende memorie van toelichting wel aanleiding voor een meer fundamentele discussie die onder meer wordt aangezwengeld door de Raad van State (RvS) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR).³⁸⁵ Beide adviesorganen uiten aanzienlijke twijfels ten aanzien van de door de minister van Justitie veronderstelde effectiviteit van het wetsvoorstel, en in meer algemene zin, de effectiviteit en noodzaak van een strafrechtelijke aanpak van terrorisme.³⁸⁶ Volgens de NVvR lijkt het 'harder aanpakken van de terroristische misdrijven' in plaats van het beter aanpakken 'het hoogst haalbare'.³⁸⁷ Waar in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt geopend met de mededeling dat het materiële strafrecht moet worden aangescherpt omdat het mogelijkerwijs in haar huidige vorm niet zou zijn toegesneden op de bestrijding van het (internationale) terrorisme, richt een belangrijk

384 Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen, p. 19. Zoals de Commissie eveneens opmerkt wordt er door de Raad van State en tevens in het verslag van de Vaste Kamercommissie van Justitie wel gerefereerd aan het in het Kaderbesluit opgenomen artikel 1 lid 2 waarin is vastgelegd dat er geen wijzigingen mogen worden doorgevoerd in de bescherming die een verdachte op grond van de grondrechten en fundamentele beginselen geniet. De expliciete opname van deze bepaling wordt zowel in de parlementaire behandeling als door de Raad van State besproken. Deze laatste is van mening dat het zo prominent opnemen van een dergelijke bepaling in het Kaderbesluit overbodig is en daarmee bedenkelijk. *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 463, B, p. 4; *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 5. p. 4 (SP-fractie), *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 6 (NnavV), p. 8.

385 Het concept wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de NVvR.

386 *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 463, B, (advies Raad van State).

387 Het advies van de NVvR is te raadplegen via www.nvvr.org, onder 'Adviezen en Publicaties'.

deel van het advies van de Raad van State zich nu juist tegen deze assumpties. De Raad adviseert:

‘Nu voor het eerst terroristische misdrijven als aparte categorie plaats krijgen in het Wetboek van Strafrecht (WvS), adviseert de Raad in de toelichting dieper in te gaan op de betekenis van het strafrecht voor de bestrijding van terrorisme. De toelichting beperkt zich thans tot de – op zichzelf geldige argumentatie dat de ernst van de misdrijven die hier in het spel zijn, tot zware, soms zelfs de zwaarste straffen van ons recht aanleiding geven. Voor de beoordeling of het strafrecht daarmee werkelijk is toegesneden op deze ongewone criminaliteit is dit echter niet voldoende, zeker niet nu juist de motieven en patronen van terroristische criminaliteit het onwaarschijnlijk maken dat de nu voorgestelde verhoging van de strafmaat potentiële daders daarvan zal afhouden.’³⁸⁸

De Raad is evenals de regering, de mening toegedaan dat het bij de bestrijding van het (internationale) terrorisme in het bijzonder draait om het voorkomen van dergelijke terroristische misdrijven en dat het met het oog daarop wenselijk is om al in een vroeg stadium van deze bevoegdheden gebruik te maken. Desondanks toont de Raad zich niet overtuigd van de effectiviteit en noodzaak van het strafrecht op het gebied van de bestrijding van het terrorisme vanwege de beperkte afschrikwekkende werking die hiervan uit zal gaan op terroristen die handelen vanuit ideologische en religieuze doelstellingen. In de lijn van het advies van de NVvR vraagt de Raad zich af in hoeverre het nut van de strafmaatverhogingen bij de terroristische misdrijven niet is gelegen in het feit dat daardoor (eerder) gebruik kan worden gemaakt van bepaalde (opsporings)bevoegdheden.³⁸⁹ Dit is niet expliciet in de memorie aan de orde gebracht. Een beter inzicht in en een bredere discussie over de ‘indirecte effecten van de strafmaatverhogingen’ en ‘de betekenis van het strafrecht voor de bestrijding van terrorisme en de zin van het creëren van een afzonderlijke categorie terroristische misdrijven’ is volgens de Raad dan ook geboden.³⁹⁰ Waar de behoefte van de Raad om een bredere discussie te voeren over de betekenis van het strafrecht voor de bestrijding van terrorisme door de regering onder verwijzing van het dwingende karakter van het Kaderbesluit eenvoudig van de hand wordt gewezen,³⁹¹ komen verschillende leden van de Vaste Kamercommissie voor Justitie terug op de adviezen van de Raad van State en de NVvR en in het bijzonder op de geuite twijfels over de noodzaak en

388 *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 463, B, p. 2.

389 *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 463, B, p. 2-3.

390 *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 463, B, p. 2.

391 ‘Het schetsen van een dergelijk breed kader zou in de rede liggen als het wetsvoorstel een door enkel nationale afwegingen geïnspireerde integrale aanpassing van strafrecht en strafprocesrecht zou behelzen. Daarvan is evenwel geen sprake. Het wetsvoorstel is een uitvloeisel van een bredere discussie waarin de rol van het strafrecht en die van andere rechtsgebieden bij de bestrijding van terrorisme aan de orde is, niet het begin. (...)’ *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 463, B, p. 3.

veronderstelde effectiviteit van het strafrecht en de hiermee samenhangende wens om een bredere discussie hierover te voeren.³⁹² De leden van de fracties van GroenLinks, de SP en de SGP vragen expliciet om een nadere reactie van de minister op de adviezen waarbij in het bijzonder een reactie wordt gevraagd op de veronderstelde preventieve functie van het strafrecht. Zo vragen de leden van de SGP-fractie zich af:

‘Welke preventieve functie kent de regering in deze toe aan het strafrecht, gelet op het feit dat de motieven en patronen van terroristische criminaliteit het niet bij voorbaat waarschijnlijk maken dat de voorgestelde verhoging van de strafmaat potentiële daders daarvan zal afhouden?’³⁹³

Ook in de nota naar aanleiding van het verslag verwijst de minister voor wat betreft de noodzaak tot het voeren van een bredere discussie over de rol van het strafrecht in de terrorismebestrijding naar het dwingende karakter van het Kaderbesluit en het feit dat het wetsvoorstel ‘slechts tot aanpassing van het materiële strafrecht strekt en slechts de ernst van terroristische misdrijven ter uitvoering van het Kaderbesluit beter in de toepasselijke wettelijke strafmaxima tot uitdrukking beoogt te brengen.’ Wel gaat de minister nader in op de vraag betreffende de preventieve functie van het strafrecht en daarmee tevens op de vraagtekens die door de Raad van State zijn geplaatst bij de beoogde preventieve functie van het strafrecht ten aanzien van het sterk ideologisch getinte nieuwe (zelfmoord)terrorisme:

‘Zelfmoordterroristen zullen zich inderdaad niet laten afhouden van hun acties door hogere strafmaxima, maar daarmee is echter niet gezegd dat de voorgestelde strafmaatverhoging, als onderdeel van een verscherpte maatschappelijke afkeuring van terrorisme en een verhoogde alertheid voor activiteiten die daarmee verband houden elk generaal preventief effect zou ontberen. Strafbaarstelling van terroristische misdrijven, waaronder begrepen de poging en de voorbereiding daartoe, is tenslotte van belang vanwege de speciaal preventieve functie van het strafrecht en het strafprocesrecht: voltooiing van het concrete misdrijf alsmede herhaling kunnen door preventief ingrijpen op basis van strafvorderlijke bevoegdheden alsmede door oplegging van strafsancities worden voorkomen.’³⁹⁴

Het is duidelijk dat de regering zich in deze eerste fase van de behandeling van het wetsvoorstel ‘hard’ opstelt ten aanzien van terrorisme. Deze harde aanpak bestaat niet alleen in de hogere strafbedreiging van de terroristische

392 *Kamerstukken II* 2002/03 28 463, nr. 5. De leden van de fracties van GroenLinks, SP en de SGP refereren direct aan de beide adviezen en vragen om een nadere toelichting. De leden van de fractie van het CDA geven daarentegen expliciet aan zich niet te kunnen vinden in de uitspraak van de NVvR.

393 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 5, p. 3.

394 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 6, p. 2.

misdrijven, maar tevens in de nadruk die herhaaldelijk wordt gelegd op het voorkomen van terrorisme en de daarmee gepaard gaande preventieve inzet van het (risico)strafrecht. Conform de ratio van het Kaderbesluit wordt alles op alles gezet om de effectiviteit van de terrorismebestrijding in Nederland te vergroten. Waar de verschillende fracties en adviesorganen allen de noodzaak van een effectieve bestrijding van het (inter)nationale terrorisme onderschrijven, worden in deze fase van de behandeling nu juist de grootste vraagtekens gezet bij de rol die het strafrecht hierin kan en zou moeten spelen.

4.7.1.3 (Inter)nationale druk door de 'Eik-zaak' en de 'Jihad-zaak'

Hangende de behandeling van het Wet terroristische misdrijven komt de Nederlandse overheid onder internationale druk te staan vanwege de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam in twee zaken die later bekend zouden komen te staan als de Eik-zaak³⁹⁵ en de Jihad-zaak.³⁹⁶ In de Eik zaak staan vier mannen terecht die op 12 september 2001 in Rotterdam zijn aangehouden waarvan wordt vermoed dat zij een cel vormen van Al Qaida. De mannen worden onder meer vervolgd voor voorbereiding tot het plegen van een aanslag op de Amerikaanse ambassade te Parijs of op een Amerikaanse legerbasis in België, van het bezit van valse papieren en van handel in namaakartikelen, alsmede van lidmaatschap van een criminele organisatie.³⁹⁷ De zaak loopt uit op een deceptie voor het Openbaar Ministerie en onder het oog van de nationale en internationale media worden de mannen vrijgesproken. De reden voor de vrijspraak is dat, volgens de Rechtbank, het Openbaar Ministerie de mannen louter en alleen op grond van het ambtsbericht van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) onterecht als verdachten heeft aangemerkt. 'Bij het ontbreken van enig resultaat van strafrechtelijk onderzoek moet worden vastgesteld dat verdachte op onvoldoende gronden 'als verdachte' is aangemerkt.', aldus de Rechtbank. Het ging de Rechtbank dus niet om het feit dat informatie afkomstig van de inlichtingendienst niet als startinformatie voor een strafrechtelijk onderzoek gebruikt zou mogen worden zoals achteraf in de media en door diverse politici werd beweerd, maar om het feit dat in deze zaak de informatie van niet voldoende was om de verdachten direct te arresteren en huiszoeking te doen. Het redelijk vermoeden van schuld zou ontbreken.³⁹⁸ Het resultaat hiervan is dat het Openbaar Ministerie geen grond had voor huiszoeking en het materiaal dat door de huiszoeking is verkregen aangemerkt werd als onrechtmatig verkregen bewijs

395 LJN: AF2141, Rechtbank Rotterdam, 10/150080/01, 18 december 2002.

396 LJN: AF9546, Rechtbank Rotterdam, 10/000063-02, 5 juni 2003.

397 De zaak dateert van voor de invoering van de Wet terroristische misdrijven, waardoor artikel 140a Sr, deelname aan een terroristische organisatie, nog niet bestond.

398 Böhler 2004, p. 227-229.

en niet mocht meewegen in de bewijsvoering.³⁹⁹ De Rechtbank voegde aan haar onderbouwing van de vrijspraak 'gelet op de maatschappelijke context waarin de strafzaak zich heeft afgespeeld' eveneens de volgende overweging toe:

'Indien de Rechtbank tot een ander oordeel over de start van het strafrechtelijk onderzoek zou zijn gekomen en toe zou zijn gekomen aan een beoordeling van het in de strafzaak tegen verdachte verzamelde bewijsmateriaal, dan zou de Rechtbank niet tot een bewezenverklaring zijn gekomen van hetgeen verdachte onder feit 1 is ten laste gelegd (de verdenking dat hij betrokken is bij de voorbereiding tot het plegen van de in de tenlastelegging opgesomde zeer ernstige misdrijven: de aanslag op de Amerikaanse Ambassade te Parijs of op een Amerikaanse legerbasis in België). (...) Evenmin zou de Rechtbank tot een bewezenverklaring hebben kunnen komen van de ten laste gelegde deelneming aan een criminele organisatie, nationaal of internationaal.'⁴⁰⁰

Wat de Rechtbank in deze overweging in feite duidelijk wil benadrukken is dat hoe dan ook, met of zonder het onrechtmatig verkregen bewijs van het OM, onvoldoende bewijs bestond om tot een veroordeling te komen. Ondanks deze boodschap van de Rechtbank zorgt de vrijspraak voor de nodige opschudding en verontwaardiging in binnen- en buitenland. De Nederlandse regering wordt laksheid verweten ten aanzien van de ernst van de terroristische dreiging.⁴⁰¹ Na de desastreuze uitspraak worden binnen de kortste tijd twee tot dan toe nog niet door Nederland geratificeerde VN-verdragen inzake de bestrijding van terrorisme alsnog ondertekend.⁴⁰² Met de Eik-zaak lijkt ook de uitspraak in de zogenoemde Jihad-zaak de verdere totstandkoming van de Wet terroristische misdrijven te hebben beïnvloed. Op 5 juni 2003 werden twaalf moslims die werden verdacht van terrorisme vrijgesproken door de Rechtbank in Rotterdam en ook bij deze zaak speelde de informatie zoals aangeleverd door de AIVD een belangrijke rol. De mannen werden beschuldigd van het ondersteunen van de jihad, de gewapende strijd van de moslims. De verdachten werden op grond van artikel 104 Sr beschuldigd van 'hulpverlening aan de vijand in tijden van oorlog'. Evenals in de Eik-zaak werden ook nu door politie en justitie na de aanhoudingen van de verdachten huiszoeken verricht waarbij een grote hoeveelheid materiaal (uit binnen en buitenland) in beslag werd genomen, en werden tientallen getuigen gehoord. Hoewel in deze zaak nauwer was samengewerkt tussen politie en AIVD kwam de Rechtbank Rotterdam ook in deze zaak, die mede door de uitspraak in de Eik zaak

399 LJN: AF2141, Rechtbank Rotterdam, 10/150080/01, 18 december 2002.

400 Id.

401 Eikelenboom 2007, p. 226; Jansen & Janssen 2006, p. 21-22.

402 Het betrof hier het in 1999 reeds tot stand gekomen VN verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme en het in 1997 tot stand gekomen VN verdrag over de bestrijding van terroristische aanslagen.

onder grote politiek druk lag, tot een vrijspraak. De belangrijkste grond daarvoor was ook nu wederom het gebrek aan bewijsmateriaal 'Zorgwekkend' noemde de Rechtbank 'de manier waarop conclusies zijn getrokken en het feit dat de officier van justitie plotseling afstand nam van een aantal van deze conclusies.'⁴⁰³ Volgens de rechters was niet alleen het aangedragen bewijs uiterst zwak, tevens zou de tenlastelegging van het delict 'hulp aan de vijand' geen hout snijden. De Rechtbank steekt al met al haar verontwaardiging over de handelwijze van politie en justitie niet onder stoelen of banken. Ook na deze uitspraak werd vanuit de internationale gemeenschap veel kritiek geuit op de Nederlandse strafrechtspleging en was ook nu een veelgehoord verwijt dat Nederland de dreiging van het terrorisme niet serieus genoeg zou nemen en dat de terrorismebestrijding in Nederland tegen een wettelijke muur zou stuiten.⁴⁰⁴

Niet lang na de vrijspraak in de Jihad zaak en de (inter)nationale kritiek die beide zaken tot gevolg hadden brengt minister van Justitie Donner op 24 juni 2003 de notitie 'Terrorisme en de bescherming van de Samenleving' naar buiten, waarin een geïntegreerde beleidsvisie op de bestrijding en het voorkomen van terrorisme wordt gepresenteerd en tevens nieuwe maatregelen worden aangekondigd.⁴⁰⁵ In de nota formuleert Donner allereerst de driedelige doelstelling van de Nederlandse terrorismebestrijding waarop alle te nemen maatregelen terug te voeren zijn:

'Direct doel is het voorkomen van aanslagen. Daarnaast is het nodig om onze samenleving tijdig te prepareren op de mogelijkheid van een aanslag en om juiste bewakings- en beveiligingsmaatregelen te treffen. De komende decennia is tevens

403 'De ter terechtzitting als getuigen gehoorde teamleiders van het onderzoek en opstellers van het overzichtsproces-verbaal waren niet in staat de door hen getrokken conclusies uit te leggen of te onderbouwen, zelfs niet in grote lijnen. De wijze waarop de bovengenoemde conclusies zijn getrokken alsmede de wijze waarop de officier van justitie tijdens zijn requisitoir plotseling afstand heeft genomen van een aantal van deze conclusies, vindt de Rechtbank dan ook niet alleen onzorgvuldig, maar ook zorgwekkend.' LJN: AF9546, Rechtbank Rotterdam, 10/000063-02, 5 juni 2003.

404 *NRC Handelsblad*, door Amerikaanse antiterrorisme experts Stakelbeck en Vidino, 'Nederland lijkt blind voor terroristen' 7 augustus 2003 (Opinie): 'Dit [de uitspraak in de Jihad zaak] is een verontrustend voorbeeld van de beperkingen waaronder de Nederlandse autoriteiten het terrorisme moeten bestrijden en voorkomen, aangezien de inspanningen van de inlichtingendiensten te vaak worden gedwarsboemd door progressieve Rechtbanken en ontoereikende wetgeving. Een ander voorbeeld deed zich afgelopen december voor, toen een Rotterdamse Rechtbank [inzake de Eik zaak] vier mannen vrijsprak van de aanklacht een zelfmoord-aanslag op de Amerikaanse ambassade in Parijs te hebben beraamd. De Nederlandse rechters die bij de zaak betrokken waren, verklaarden dat, geen onafhankelijk politieonderzoek' had plaatsgevonden. Op zijn zachtst gezegd is wat meer besef bij de Nederlanders van het dreigende terroristische gevaar van het hoogste belang voor de veiligheid, niet alleen van Nederland, maar van landen overal ter wereld.'

405 *Kamerstukken II* 2002/03, 27 925, nr. 94.

aandacht nodig voor de oorzaken van het islamitisch terrorisme en voor wat de tweedeling in onze samenleving lijkt te veroorzaken'⁴⁰⁶

Naast diverse offensieve antiterrorismemaatregelen waarbij het versterken van de informatiepositie van politie en justitie een belangrijke voorwaarde is, maatregelen op het gebied van bewaking en beveiliging en tot slot maatregelen betreffende de aanpak van de voedingsbodem voor terrorisme, presenteert de minister in de notitie de juridische middelen die als 'sluitstuk van een adequate terrorismebestrijding' moeten functioneren.⁴⁰⁷ Hij noemt hierbij onder meer het strafbaar stellen van de rekrutering ten behoeve van de jihad en het strafbaar stellen van de samenspanning tot een terroristisch misdrijf.⁴⁰⁸ Het wetsvoorstel inzake de Terroristische Misdrijven zou dan ook moeten worden aangevuld met deze twee nieuwe strafbaarstellingen, aldus de minister. Naast de nieuwe strafbaarstellingen meldt de notitie 'wetgeving op het vlak van gebruik van AIVD informatie in strafprocessen niet uit te sluiten',⁴⁰⁹ een opmerking die in het licht van de ophef over de uitspraken in eerste aanleg in de Eik-zaak en de Jihad-zaak niet verwonderlijk is. De noodzaak tot de nieuwe (strafrechtelijke) maatregelen wordt door de minister – refererend aan een niet nader gespecificeerde analyse van het wettelijk instrumentarium – hoofdzakelijk gebaseerd op de hiervoor reeds genoemde doelstelling van de terrorismebestrijding in combinatie met de gewijzigde aard van het nieuwe terrorisme en de opofferingsbereidheid van een grote groep potentiële daders, waarop het strafrechtelijk instrumentarium niet voldoende zou zijn toegerust.⁴¹⁰

4.7.1.4 De tweede fase van de behandeling van het wetsvoorstel na 20 augustus 2003

Op 20 augustus 2003 voegt de minister van Justitie daad bij woord: door middel van een tweede nota van wijziging worden er twee nieuwe strafbaarstellingen toegevoegd aan het Wet terroristische misdrijven: de strafbaarstelling van de rekrutering ten behoeve van de jihad in artikel 205 Sr en de strafbaar-

406 *Kamerstukken II* 2002/03, 27 925, nr. 94, p. 2.

407 *Kamerstukken II* 2002/03, 27 925, nr. 94, p. 7-9.

408 *Kamerstukken II* 2002/03, 27 925, nr. 94, p. 8-9, *Kamerstukken II* 2002/03, 27 925, nr. 74.

409 *Kamerstukken II* 2002/03, 27 925, nr. 94, p. 9.

410 *Kamerstukken II* 2002/03, 27 925, nr. 94, p. 2 en 8: '(...) wij [worden] thans geconfronteerd met een dreiging van islamitisch terrorisme, waarbij de daders een andere logica en motivatie (religieus) hanteren dan terroristen in het verleden en zijn bovendien opoffering van het eigen leven tot ideaal hebben verheven. Een tweede belangrijke factor voor het hoge dreigingniveau is de grote omvang van het potentieel van hen die bereid zijn om tot het uiterste gaan om hun doelen te realiseren, zowel in Nederland als daarbuiten.' en 'Nadere analyse van het wettelijk instrumentarium heeft aan het licht gebracht dat door aanpassingen van de wet verdere verbeteringen zijn te bereiken in de mogelijkheden om terroristische activiteiten te frustreren en aan te pakken'.

stelling van de samenspanning tot terroristische misdrijven in 96 Sr.⁴¹¹ Het aanvullen van het wetsvoorstel met deze twee bepalingen heeft tot gevolg dat Nederland op dit punt verder gaat dan is verplicht vanuit Europa daar beide strafbepalingen niet voortvloeien uit het Kaderbesluit. Het op deze wijze aanvullen van een wetsvoorstel met nieuwe strafbaarstellingen, middels een nota van wijziging is uitzonderlijk. Door voor deze weg te kiezen wordt de gebruikelijke advisering door de Raad van State namelijk omzeild. Met het oog op het karakter van de voorgestelde nieuwe strafbepalingen, de uniciteit van terrorismewetgeving in Nederland en de tijdens de eerste fase van de behandeling van het wetsvoorstel geplaatste kanttekeningen bij de noodzaak en effectiviteit van een strafrechtelijke aanpak, is dit op zijn zachtst gezegd een bijzondere keuze geweest van de minister. Op deze gang van zaken is vanuit de Kamer stevige kritiek gekomen.⁴¹² De leden van de D66-fractie zijn zelfs van mening dat het uitblijven van een advies van de Raad van State in de weg staat aan een zorgvuldige belangenafweging met betrekking tot het al dan niet strafbaar stellen van de samenspanning:

‘Is de regering, met de leden van de fractie van D66, van mening dat juist bij een kwestie die zo omstreden is [het invoeren van de strafbare samenspanning tot terroristische misdrijven], het van groot belang is dat de leden van de Tweede Kamer alle (juridische) consequenties kunnen afwegen, en dat een advies van de Raad van State bij die afweging een belangrijke rol had kunnen spelen?.’⁴¹³

In een enigszins korte toelichting geeft de minister inzicht in de gedachtegang achter de aanvulling van het wetsvoorstel.⁴¹⁴ Beide aanvullingen brengen een verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid met zich: gedragingen in een vroege voorfase van mogelijk te ontplooiën terroristische activiteiten worden strafbaar gesteld, waardoor het tevens mogelijk is in een zeer vroeg stadium tot een strafvorderlijk optreden over te gaan om verdere voltooiing van deze activiteiten te voorkomen en de samenleving te beschermen. Het strafrecht zou hiertoe in de vorm van de strafbare voorbereidingshandeling (artikel 46 Sr) en deelname aan een terroristische organisatie (140a Sr) nog

411 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 8. De strafbare samenspanning is daarmee uitgebreid naar een aantal gemeengevaarlijke misdrijven, persoonlijke vrijheidsberoving, vliegtuigkaping en enige misdrijven uit de Kernenergiewet, allen indien begaan met een terroristisch oogmerk.

412 Uit het verslag van de vaste Kamercommissie van Justitie volgt dat op de leden van de VVD-fractie, de CU-fractie en de CDA hebben alle andere fracties zich zeer kritisch getoond ten aanzien van deze bijzondere wetgevingsprocedure waarmee, mogelijkkerwijs omwille van tijdswinst, de adviesprocedure van de Raad van State is omzeild. *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 9.

413 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 9, p. 3.

414 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 8, p. 3-7. De leden van de PvdA-fractie spreken van een ‘uiterst summier uitleg’ waaruit ‘nauwelijks nut en noodzaak van deze wijzigingen’ valt af te leiden.

niet voldoende uitgerust zijn omdat deze bepalingen niet reeds alle mogelijke gedragingen in de vroege voorfase van terroristische misdrijven omvatten.⁴¹⁵ Met deze argumentatie vormt ook nu de vergroting van de effectiviteit van de terrorismebestrijding door zo vroeg mogelijk op te kunnen treden een belangrijke grondslag voor de aanvullingen.⁴¹⁶ Voor het invoeren van de strafbare samenspanning tot terroristische misdrijven noemt de minister nog twee aanvullende redenen ter ondersteuning van de noodzaak: de ernstige bedreiging van de Nederlandse democratie door het internationale terrorisme zou eveneens hiertoe nopen en ook zou hiermee een passend signaal uitgaan naar het buitenland. Nederland zou dan immers niet alleen laten zien dat zij 'op het punt van beleid inzake de bestrijding van terrorisme een duidelijke verantwoordelijkheid moet nemen en in de internationale bestrijding van terrorisme een prominente rol dient te spelen', ook wordt op deze manier nauwer aangesloten bij de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk waar 'de strafbaarstelling van *conspiracy* een centraal element in het materiële strafrecht vormt'.⁴¹⁷ Deze laatste reden, het afgeven van een signaal aan de internationale gemeenschap, is met het oog op de kritiek die Nederland heeft gekregen naar aanleiding van de hiervoor besproken uitspraken in de Eik-zaak en de Jihad-zaak wellicht begrijpelijk, maar wordt door verschillende fracties als problematisch ervaren en door de leden van de fractie van de PvdA aangeduid als 'verontrustend en alarmerend' en zelfs gekoppeld aan het omzeilen van de adviesprocedure van de Raad van State.⁴¹⁸ Met betrekking tot de

415 Zie hierover ook Borgers, 2007, p. 33-34. Het nieuwe terrorisme zou zich te weinig kenmerken door een hoge mate van organisatie. De terroristen opereren veel eerder in '(...) netwerkachtige structuren waarbij onvoldoende organisatorische substantie kan worden aangetoond (...)'. *Kamerstukken II*, 2003/04, 28 463, nr. 10, p. 27.

416 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 8, p. 4 en 5: 'Aldus wordt bevorderd dat het weven van personen voor de jihad in de gevallen waarin zulks wordt opgespoord effectief strafrechtelijk kan worden vervolgd' en '(...)daarbij is er ook uit oogpunt van een zo effectief mogelijke bestraffing en bestrijding van terrorisme reden, samenspanning tot de ernstigste terroristische misdrijven strafbaar te stellen'.

417 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr., 8, p. 5.

418 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 9, p. 1-2: 'Artikel 277 van de aanwijzingen voor de regelgeving stelt dat de Raad van State moet worden gehoord als het ingrijpende wijzigingen betreft. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het hier om ingrijpende wijzigingen gaat. De minister kan afzien van een advies van de Raad van State indien hiervoor dringende redenen zijn. Zouden deze dringende redenen gelegen kunnen zijn in de grote druk van andere landen en met de Verenigde Staten?' Eikelenboom (2007 p. 230-232) biedt, onder verwijzing naar persoonlijke correspondentie met justitielwoordvoerders en in het bijzonder het rapport van Statewatch, tevens inzicht in de druk die door de VS op de EU staten wordt uitgeoefend. Het rapport van Statewatch laat zien dat veel nationale antiterrorismewetgeving in de EU staten vrijwel geheel tot stand is gekomen zonder parlementaire controle via Kaderbesluiten of andere bindende richtlijnen waaraan de VS via de G8 heeft meegewerkt. Aldus Eikelenboom (2007) onder verwijzing naar het rapport 'Het zijn de Verenigde Staten die binnen de G8, de top van de grote industrielanden, met allerlei maatregelen en voorstellen komen. De VS kunnen daarbij op grote steun rekenen van Rusland, dat zegt in Tsjetsjenië het internationaal terrorisme te bestrijden. EU-leden

kwestie omtrent de Raad van State en de mogelijke internationale druk die hierbij een rol heeft gespeeld stelt het Kabinet zich op het standpunt dat de wijzigingen in het wetsvoorstel niet van ingrijpende aard waren waardoor het niet langer noodzakelijk zou zijn om de Raad te horen.⁴¹⁹ De beperkte ingrijpendheid van de wijzigingen wordt door de minister van Justitie in belangrijke mate ingekleed door het accent te leggen op het feit de wijzigingen geen breuk opleveren met de wettelijke systematiek, maar daar eerder bij aansluiten.⁴²⁰ Van internationale druk door de VS danwel het Verenigd Koninkrijk voor wat betreft de keuze om de samenspanningsregeling uit te breiden en beter aan te laten sluiten bij het in deze landen reeds bestaande *conspiracy*-artikel zou geen sprake zijn.⁴²¹

Door de aanvulling van het wetsvoorstel met de twee extra strafbepalingen waardoor het mogelijk wordt gemaakt om in de vroege voorfase mogelijk terreurgerelateerde gedragingen op te sporen en te bestraffen krijgt de parlementaire behandeling van het aangevulde wetsvoorstel een duidelijk ander karakter dan in de eerste fase: meer dan in de eerste fase staat, in het bijzonder ten aanzien van de strafbare samenspanning, de mogelijk gespannen verhouding ten aanzien van fundamentele (grond)rechten en beginselen centraal.⁴²² Hierna zal het verdere verloop van de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel ten aanzien van de strafbaarstelling van de samenspanning en de strafbaarstelling van de rekrutering ten behoeve van de gewapende strijd worden behandeld. Daar zal eerst de behandeling van het

van de G8 zoals Duistland, Frankrijk, Engeland en Italië zorgen via hun justitieministers dat deze plannen worden besproken in de Raad van ministers van Justitie. Die belanden vervolgens in een Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie of een iets minder bindende richtlijn.' Het betreft het rapport van Statewatch (2005) *The Exceptional and Draconian Become the Norm*, te downloaden via <http://database.statewatch.org/searchdisplay.asp>.

419 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 10, p. 1-3. In reactie op de procedurele kritiek zoals geuit door de leden van de PvdA-fractie beargumenteerd de minister de keuze voor deze opvallende procedure.

420 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 10, p. 2-3. Opvallend is dat er over beide wijzigingen wordt gesproken, maar dat slechts de strafbare samenspanning als voorbeeld wordt genomen. Over de wijze waarop de strafbaarstelling van de rekrutering voor de gewapende strijd zou aansluiten bij de wetssystematiek wordt niet expliciet uitgewijd.

421 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 10, p. 34-35. Aangezien de leden van de fractie van D66 in het bijzonder fel waren ten aanzien van de in hun ogen door de regering gewekte suggestie dat internationale druk uitgeoefend door de VS en het Verenigd Koninkrijk een belangrijke rol zou hebben gespeeld bij de afweging om samenspanning strafbaar te stellen gaat de regering hier uitgebreid op het commentaar van de leden van de fractie in. Ze benadrukt dat hoewel het geven van een signaal naar andere landen geen centrale rol heeft gespeeld bij de afweging, maar dat de internationale context bij de terrorismebestrijding wel van groot belang is.

422 Kamerlid Van der Staaij (SGP) merkt terecht op: 'Deze nota van wijziging en met name de samenspanningbepaling hebben meer losgemaakt, zo lijkt het, dan het oorspronkelijke wetsvoorstel, dat een nationale uitwerking vormt van het in juni 2002 tot stand gekomen Europese Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding' *Handelingen II*, 2 december 2003, p. 2217.

wetsvoorstel door de Vaste Kamercommissie voor Justitie aan de orde komen, en vervolgens de plenaire behandeling.

De uitbreiding van de strafbare samenspanning

De strafbaarstelling van de samenspanning tot terroristische misdrijven is een bijzondere ontwikkeling binnen het Nederlandse strafrecht. Zoals in het eerste deel is beschreven voor wat betreft de bestrijding van het oude terrorisme, is het strafbaar stellen van de samenspanning in andere gevallen dan bij misdrijven tegen het staatsgezag ook in de jaren zeventig voorgesteld door toenmalig minister van Justitie Van Agt, maar is het nooit gekomen tot een concrete uitwerking van het voorstel. Vanuit de Kamer komt er de nodige kritiek op de voorgestelde uitbreiding van de samenspanning. Ondanks het feit dat de minister zich in de toelichting bij de aanvulling van het wetsvoorstel benadrukt dat de strafbaarheid niet (uitsluitend) zou worden bepaald door de intentie, maar door het tot stand brengen van een serieuze overeenkomst of afspraak waarbij het voorgenomen misdrijf tamelijk concreet is bepaald, geven diverse Kamerleden aan zich desondanks toch zorgen te maken om de ontwikkeling van intentiestrafrecht.⁴²³ De leden van diverse fracties wijzen op de traditionele terughoudendheid van het Nederlandse strafrecht ten aanzien van het strafbaar stellen van samenspanning omwille van het op de loer liggende gevaar van intentiestrafrecht maar tevens omwille van de rechtszekerheid daar het begrip samenspanning veel te vaag zou zijn.⁴²⁴

'Ons strafrecht is traditioneel zeer terughoudend met de strafbaarstelling van samenspanning. Dit hangt samen met het gevoel dat het strafrecht niet behoort in te grijpen in een stadium van voorbereiding van een delict waarvoor alleen nog maar plannen worden gemaakt. Nog belangrijker is echter dat strafbaarstelling door de vaagheid van de omschrijving van samenspanning de rechtszekerheid zal aantasten.'⁴²⁵

423 *Kamerstukken II 2002/03*, 28 463, nr. 8, p. 6, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 463, nr. 10, p. 23 en 35.

424 *Kamerstukken II 2002/03*, 28 463, nr. 9, p. 8 (PvdA-fractie). Ook de leden van de fractie van GroenLinks wijzen op de zeer ruime reikwijdte van de strafbepaling en vragen om een nadere heldere definitie van het begrip samenspanning met het oog op de rechtszekerheid (p. 12): 'Het Nederlandse begrip samenspanning is thans bijzonder beperkt tot uitzonderlijke delicten, juist gezien het feit dat er door het strafrecht wordt ingegrepen op een tijdstip dat er op geen enkele wijze sprake is van een tastbare voorbereiding van het begaan van delicten. De strafbaarstelling is met andere woorden ver verschoven naar een pril voorterrein. (...) De leden vragen de regering een nadere invulling te geven van het begrip samenspanning met terroristisch oogmerk.' De leden van de SGP-fractie geven tevens aan aanzienlijke twijfels en vragen te hebben bij de voorgestelde uitbreiding van het bereik van de samenspanningregeling. (p. 14).

425 *Kamerstukken II 2002/03*, 28 463, nr. 9, p. 8 (PvdA-fractie).

De traditionele terughoudendheid wordt ook door D66 aangehaald. Deze fractie vraagt de regering niet alleen te beargumenteren waarom deze terughoudendheid nu eenvoudig over boord wordt gezet, ook zij problematiseren de vaagheid van het begrip samenspannen: 'Verwacht de regering dat het begrip «samenspannen» de toets van internationale verdragen en het zogenaamde *lex certa* – beginsel zal doorstaan? Zo ja, waarom?'⁴²⁶

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer tonen verschillende Kamerleden hun zorgen ten aanzien van de vaagheid en de onduidelijkheid die het begrip samenspanning met zich mee brengt: wat betekent het begrip precies, moet er sprake zijn van een duidelijke overeenkomst, en wat betekent het bestraffen van burgers op basis van nog niet uitgevoerde ideeën en intenties waaraan zij mogelijkerwijs in het geheel geen uitvoering zouden hebben gegeven nou precies voor het strafrecht?⁴²⁷ De onduidelijkheid en daarmee gevoelde onwenselijkheid met betrekking tot de reikwijdte van het begrip vertalen zich naar een aantal amendementen dat de bepaling dient te verduidelijken⁴²⁸ en zelfs ziet op het in het geheel schrappen van de bepaling.⁴²⁹ Geen van de amendementen wordt aangenomen, en de bezwaren ten aanzien van het ontstaan van intentiestrafrecht en de rechtszekerheid worden eveneens, enigszins beargumenteerd, verworpen. Niet alleen is de minister van mening dat de uitbreiding van de samenspanningregeling geen breuk met de strafrechtelijke traditie betreft, tevens zou de bepaling – onder verwijzing naar artikel 80 Sr waarin staat dat 'Samenspanning bestaat zodra twee of meer personen overeengekomen zijn om het misdrijf te plegen' – voldoende duidelijk zijn waardoor de rechtszekerheid van burgers geenszins in het geding zou zijn.⁴³⁰

Een met het oog op de hiervoor besproken uitspraken in de Eik-zaak en de Jihad-zaak en de daaruit voortvloeiende opmerkingen van de minister

426 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 9, p. 13 (D66-fractie).

427 *Handelingen II*, 2 december 2003, 2195 en ook 2212 t/m 2215 (Albayrak, PvdA) 2203 (De Wit, SP) 2222 (Dittrich, D66) *Handelingen II*, 4 december 2003, p. 2348 (Dittrich, D66).

428 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 16 (amendement Vos en Albayrak om ook bij de samenspanning de mogelijkheid tot het vrijwillig terugtreden daarvan in te voeren) 'Als iemand een terroristische actie voorbereidt, waarbij hij zich in feite dus al veel verder beweegt in de richting van een criminele daad dan iemand die deze alleen nog maar in zijn hoofd heeft en dat met een ander bespreekt of iemand die daartoe een poging doet, maar er uit eigen beweging vrijwillig van afziet, is niet meer strafbaar. Het is dan toch merkwaardig dat iemand die zich terugtrekt uit een samenspanning nog wel strafbaar is?' *Handelingen II*, 2 december 2003, p. 2211 (De Vos); *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 23 (amendement Albayrak) Omwille van de bescherming van de rechtszekerheid zou de samenspanning moeten blijken uit 'enig schriftelijk bescheid', in de lijn van de Amerikaanse *conspiracy*-regeling. *Handelingen II*, 4 december 2003, p. 2348-2349.

429 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 17 (amendement Albayrak ter schrapping van de samenspanning tot terroristische misdrijven).

430 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 10, p. 18 'Met de toenmalige wetgever komt het begrip samenspanning, aldus verduidelijkt [door middel van de uitleg in artikel 80 Sr; MW], het Kabinet voldoende bestemd voor.'

hierover in de notitie 'Terrorisme en de bescherming van de samenleving', interessante kwestie wordt aan de kaak door de leden van de SP-fractie. Gezien de vaagheid van het begrip samenspannen, vraagt de fractie zich af wanneer samenspanning bewezen geacht kan worden en of het louter aanwezig zijn van – niet openbare – AIVD informatie hiervoor afdoende kan zijn.⁴³¹ De fractie acht de vaagheid van het begrip problematisch met het oog op het bewijs en daarmee samenhangend met het oog op de positie van de verdachte en diens rechtsbescherming.⁴³²

'De leden van de SP-fractie hechten er aan dat rechtsbescherming voor mensen die verdacht worden van dergelijk ernstige misdrijven niet wordt opgeofferd aan de terechte zorg voor deze misdrijven.'⁴³³

Het is duidelijk dat het laatste woord nog niet was gezegd over de toelaatbaarheid van AIVD informatie in het strafproces. Er bestaat bij de Kamerleden nog veel onduidelijkheid over de bruikbaarheid van AIVD informatie in mogelijke terrorismezaken.⁴³⁴ Waar duidelijk is dat *intelligence* bij de bestrijding van terrorisme een zeer belangrijke rol speelt is niet duidelijk of en op welke wijze de verkregen informatie mee kan spelen in het strafproces. Deze onduidelijkheid vertaalt zich uiteindelijk naar een motie. In de motie die Wilders (VVD), Van Fessem (CDA) en Eerdmans (LPF) indienen verzoekt de Kamer de regering om binnen zes weken wetgeving over de toelaatbaarheid en wijze van gebruik van AIVD-informatie in strafzaken te ontwikkelen en voor advies aan de Raad van State voor te leggen.⁴³⁵ De motie wordt aangenomen en zou uiteindelijk aan de basis liggen van de hierna te bespreken Wet afgeschermdde getuigen.

Een ander punt van discussie is de noodzaak en in het verlengde daarvan de effectiviteit van de uitbreiding van de samenspanningregeling.⁴³⁶ Met het bestaan van diverse deelnemingsvormen waaronder de eveneens door het wetsvoorstel gewijzigde artikel 140a Sr waarin deelname aan een terroristische organisatie strafbaar gesteld is, de strafbare voorbereidingshandeling en de strafbare poging is de meerwaarde van de uitgebreide samenspanningregeling niet duidelijk. Ook zijn er vragen over de wijze waarop deze regeling zich tot deze andere deelnemingsvormen en de onvoltooide delictsvormen ver-

431 *Handelingen II*, 2 december 2003, p. 2195 (Albayrak).

432 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 9, p. 13, ook de CU-fractie voorziet bewijsproblemen.

433 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 9, p. 11 (SP-fractie).

434 Het debat over de bruikbaarheid van AIVD informatie wordt aangevoerd door (voormalig) VVD Kamerlid Wilders. Waar de andere fracties zich hoofdzakelijk terughoudend opstellen met betrekking tot het voorstel van Wilders krijgt de VVD op dit punt bijval van het CDA en de LPF en staat ook de Christen Unie 'belangstellend' open voor de discussie hierover. *Handelingen II*, 2 december 2003, p. 2196 e.v.

435 *Handelingen II*, 4 december 2003, p. 2352.

436 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 9, p. 8 'De leden van de PvdA-fractie zijn voorts van mening dat naast de onwenselijkheid van voorgestelde wijziging, het ook onnodig is voor een effectieve bestrijding van terrorisme.'

houd.⁴³⁷ Met het oog op alle onduidelijkheid met betrekking tot de noodzaak en effectiviteit merkt Kamerlid De Wit (SP) op:

‘Over de strafmaat en de verhoging daarvan is van diverse kanten opgemerkt dat dit geen indruk zal maken op mensen die terroristische daden willen plegen, althans niet in preventieve zin. Daarvan gaat dus geen afschrikwekkende werking uit. Omdat elementen als het terroristisch oogmerk, de samenspanning en de gewapende strijd veel vragen opwerpen, is het de vraag of het strafrecht wel het geschikte middel is om een en ander op deze manier te regelen.’⁴³⁸

Met betrekking tot de noodzaak en wenselijkheid van de uitbreiding van de samenspanning, en meer in het algemeen het wetsvoorstel in het geheel, geeft de minister te kennen dat deze direct voortvloeit uit de dreiging van het (inter)nationale terrorisme:

‘(...) de regering acht de voorgestelde uitbreiding van de strafbaarstelling van samenspanning tot de ernstige terroristische misdrijven noodzakelijk omdat in de bijzondere ernstige aard van terroristische misdrijven de noodzaak is gelegen om sterk de nadruk te leggen op het voorkomen van daadwerkelijke daden van terrorisme. Reeds in een vroegtijdig stadium dient het strafrechtelijk instrumentarium te kunnen worden ingezet opdat – om erger te voorkomen – elke concrete en serieuze voorbereiding van een ernstig terroristisch misdrijf kan worden tegen gegaan’⁴³⁹

Eventuele overlap met andere deelnemingsvormen of onvoltooide delictsvormen worden, waar mogelijk, ook niet problematisch geacht. Het is aan de officier van justitie om in dergelijke gevallen een keuze te maken tussen de verschillende opties, dit is volgens de minister een voordeel aangezien er dan meerdere kansen op een succesvolle veroordeling mogelijk zijn.⁴⁴⁰ Hij voegt daaraan toe: ‘De nadelen van een lacune in het geheel van strafrechtelijke aansprakelijkheden zijn vele malen ernstiger: er kan in het geheel niet worden opgetreden’.⁴⁴¹

⁴³⁷ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 9, p. 8 (PvdA) p. 11 (SP) p. 13 (CU), p. 14 (SGP) In de openbare behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer wordt hier ook uitgebreid over gesproken. *Handelingen II*, 2 december 2003, p. 2204 (De Wit), p. 2207 (Albayrak). Van Fessem (CDA) toont zich, evenals de minister, niet bezorgd over de mogelijkereels deels overlappende bepalingen: ‘Ik zie het als drie kringen die een beetje over elkaar vallen. Je hebt de artikelen 140 en 140a, de strafbare voorbereidingshandeling en de samenspanning. Die zaken vallen op veel momenten over elkaar heen. Dan zal er ten laste gelegd worden naar de keuze van het OM en zal de rechter beslissen wat het delict is. Er zijn echter randgebieden die in het totaal moeten worden gedekt en die anders niet gedekt zouden zijn’ p. 2207.

⁴³⁸ *Handelingen II*, 2 december 2003, p. 2204.

⁴³⁹ *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 10, p. 17-18.

⁴⁴⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 10, p. 26.

⁴⁴¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 10, p. 26.

Ondanks de het gros van de fracties geuite kritiek op de uitbreiding van de regeling en de onduidelijkheid voor wat betreft de effectiviteit en mogelijke op het moment van de behandeling van het wetsvoorstel niet te voorziene voor- en nadelen wordt het voorstel van de leden van de D66-fractie voor om een horizonbepaling op te nemen in het wetsvoorstel ook niet noodzakelijk geacht. Het idee achter de horizonbepaling is dat de regering zichzelf dwingt om na een vooraf bepaalde periode, de leden van de D66-fractie stelden als voorbeeld de periode van 1 jaar, de uitwerking van de wet in de praktijk te evalueren om op basis daarvan te beslissen of de wet al dan niet moet worden gehandhaafd.⁴⁴² Niet alleen ziet het Kabinet geen belangrijke negatieve consequenties van een mogelijke strafbaarstelling van samenspanning tot de ernstigste terroristische misdrijven,⁴⁴³ tevens is de minister van mening dat:

'De strafbaarstelling van samenspanning tot de ernstigste terroristische misdrijven is niet bedoeld als tijdelijke noodmaatregel, doch past bij de lijn inzake strafbaarstelling van samenspanning die in het wetboek van strafrecht gekozen is. Daarbij ligt het niet in de lijn der verwachting dat zich binnen een jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel dusdanig veel gevallen voordoen waarin deze bepalingen worden toegepast, dat evaluatie op die termijn zinnig voorkomt.'⁴⁴⁴

Rekrutering ten behoeve van de gewapende strijd

Over de tweede strafbaarstelling die was aangekondigd in de notitie 'Terrorisme en de bescherming van de samenleving',⁴⁴⁵ de werving ten behoeve van de gewapende strijd, is in de Tweede Kamer aanzienlijk minder discussie gevoerd dan over de uitbreiding van de samenspanningregeling. In de parlementaire discussie over deze regeling lijken beduidend minder bezwaren te zijn gevonden. De strafbaarstelling, waarmee Nederland het eerste land in Europa is dat dergelijke gedragingen strafbaar stelt, is het directe resultaat

442 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 463, nr. 9, p. 13.

443 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 10, p. 27: 'Het strafrecht vertrekt, systematisch gezien, vanuit het voltooide delict. Dat is de kern; de schok voor de rechtsorde is bij voltooide delicten het grootst. Aansprakelijkheid ter zake van poging, de onvoltooide delictsvormen die het dichtst tegen het voltooide delict aanligt, is vervolgens beperkt tot misdrijven en strafrechtelijke aansprakelijkheid ter zake van voorbereidingshandelingen die al weer wat verder van het delict weg liggen, is beperkt tot ernstige misdrijven. Tenslotte is en blijft strafbaarheid ter zake van samenspanning die nog niet in daadwerkelijke voorbereiding van het misdrijf behoeft te hebben geresulteerd, beperkt tot de aller-ernstigste misdrijven. Naar de opvatting van het Kabinet is en blijft op deze wijze sprake van een rationele, evenwichtige en verantwoorde opbouw van strafrechtelijke aansprakelijkheden.'

444 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 10, p. 36.

445 *Kamerstukken II* 2002/03, 27 925, nr. 94, p. 2: '(...) de bestrijding van terrorisme [vereist] een brede benadering, waarbij de aanpak van rekruteringen een belangrijke mogelijkheid is om al in een vroegtijdig stadium te interveniëren. Daartoe wordt rekruteurs momenteel met justitiële middelen een halt toegeroepen, en wordt gepoogd gerekruteerden terug te halen van hun heilloze weg, worden inspirators ter verantwoording geroepen en radicaal-islamitische netwerken ontmanteld.'

van het AIVD rapport 'Rekrutering in Nederland voor de jihad, van incident naar trend' (2002) en ziet op activiteiten waarbij personen worden geworven voor een gewapende strijd.⁴⁴⁶ In het rapport beschrijft de AIVD dat zich in Nederland personen bevinden die op grond van hun overtuiging bereid zouden zijn geweld toe te passen tegen de westerse wereld waaronder Nederland, en dat deze personen op verschillende manieren aanhangers voor hun zaak, de 'ware Islam' trachten te werven.⁴⁴⁷ De AIVD spreekt van een 'een aanzienlijke bedreiging voor de Nederlandse samenleving'.⁴⁴⁸ Door de wetswijziging, het betreft een aanpassing van het bestaande artikel 205 Sr, wordt beoogd het oproepen tot en rekruteren voor jihad strafbaar te stellen, al moet de strafrechtelijk relevante gedraging nauwkeuriger en beperkter worden geformuleerd. Het gaat om activiteiten die erop zijn gericht personen op enigerlei moment te laten deelnemen aan een gewapende strijd, in Nederland of daarbuiten. Van een gewapende strijd is sprake indien het geweld dat moet worden uitgeoefend vergelijkbaar is met oorlogs- of guerrillageweld. Op het moment dat er wordt geworven hoeft die gewapende strijd nog niet gaande te zijn.⁴⁴⁹ Ook hoeft geen sprake te zijn van een verband van waaruit de strijd wordt ondernomen, waardoor het artikel een belangrijke aanvulling vormt op artikel 140a Sr, waarvoor wel een zekere organisatiegraad is vereist.⁴⁵⁰ Evenmin is het een vereiste voor strafrechtelijke aansprakelijkheid dat het werven succesvol verloopt.⁴⁵¹ Het ronselen van personen hoeft niet noodzakelijk ertoe te leiden dat die personen zich daadwerkelijk bereid verklaren om deel te nemen aan de gewapende strijd. Evenals de uitbreiding van de spanningregeling is deze strafbaarstelling daarmee een duidelijk voorbeeld van risicojustitie, aangezien de nadruk ook hier ligt op het zo vroeg mogelijk kunnen optreden tegen en bestraffen van potentieel gevaarlijke gedragingen. Ook zou de strafbaarstelling van rekrutering voor de gewapende strijd binnen de al eerder benoemde 'brede benadering' passen die de Nederlandse regering pleegt te hanteren binnen de terrorismebestrijding doordat de bepaling het mogelijk maakt in te grijpen in het traject voorafgaand aan het daadwerkelijk plegen van delicten, in de radicalisering- en rekruteringsprocessen. In de notitie

446 *Handelingen II*, 4 december 2003, p. 2345. Zie ook AIVD 2002.

447 'De rekruteringen voor de islamitische strijd waarmee Nederland het afgelopen jaar geconfronteerd werd kunnen dan ook niet worden afgedaan als geïsoleerde incidenten. Veeleer betreffen het de eerste tastbare illustraties van een trend, nauw verbonden aan een sluipende worteling van een gewelddadige radicaalislamitische stroming in de Nederlandse samenleving die zich in het westen en dus ook in Nederland voltrekt.', AIVD 2002, p. 3.

448 AIVD 2002, p. 38.

449 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 10, p. 7, 12; *Handelingen II* 2003/04, p. 2345.

450 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 10, p. 9; *Handelingen II* 2003/04, 4 december 2003, p. 2345, 2348.

451 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 8, p. 4; *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 10, p. 11; *Handelingen II* 2003/04, p. 2345.

Terrorisme en de bescherming van de samenleving verwijst de minister expliciet naar deze brede benadering:

'(...) de bestrijding van terrorisme [vereist] een brede benadering, waarbij de aanpak van rekruteringen een belangrijke mogelijkheid is om al in een vroegtijdig stadium te interveniëren. Daartoe wordt rekruteurs momenteel met justitiële middelen een halt toegeroepen, en wordt gepoogd gerekruteerden terug te halen van hun heilloze weg, worden inspirators ter verantwoording geroepen en radicaal-islamitische netwerken ontmanteld.'⁴⁵²

Ondanks dat de strafbaarstelling voor de gewapende strijd aanzienlijk minder stof tot discussie doen opwaaien dan de samenspanning, zijn ook bij deze bepaling enkele kanttekeningen geplaatst door de diverse fracties en individuele Kamerleden. De toon van het debat is echter geheel anders dan het debat ten aanzien van de samenspanningregeling. Waar het uitgangspunt van de meeste fracties met betrekking tot de uitbreiding van de samenspanning afwijzend, of in ieder geval niet direct overtuigd was, ziet het gros van de fracties wel heil in de aanpassing van 205 Sr, mits sommige punten worden opgehelderd door de minister. De geformuleerde kanttekeningen liggen wel in dezelfde lijn als de bezwaren zoals geuit tegen de uitbreiding van de samenspanningregeling. Zo zou de reikwijdte van artikel 205 Sr mogelijkserwijs te ruim worden doordat de voorwaarde van de totstandkoming van een overeenkomst komt te vervallen,⁴⁵³ de individuele bestanddelen zouden niet helder zijn⁴⁵⁴ en de gevolgen van de verruiming zouden niet voldoende inzichtelijk zijn gemaakt.⁴⁵⁵ Met betrekking tot de reikwijdte en mogelijkserwijs onvoorziene gevolgen van de aanpassingen in 205 Sr uiten ook nu, evenals bij het terroristisch oogmerk het geval was, de verschillende Kamerleden hun zorgen over het feit of nu niet te gemakkelijk ook andersoortige activisten, niet zijnde terroristen maar 'rechtvaardig geachte vrijheidsstrijder', onder deze bepaling kunnen vallen:

'De strafbaarstelling van het werven voor gewapende strijd is echter zo breed omschreven, dat onduidelijk is wie wel en wie niet strafbaar zijn op basis van het gewijzigde artikel 205 wvS. In elk geval is de formulering zo algemeen dat het lijkt alsof elke vrijheidsstrijder die aan werving doet, daaronder zou kunnen vallen. Ik vraag de minister om heel concreet aan te geven welke rekruteurs wel en welke

452 *Kamerstukken II* 2002/03, 27 925, nr. 94, p. 2. Zie hierover ook: AIVD, p. 92; De Graaff 2008, p. 125.

453 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 10, p. 11, 15.

454 Ook ten aanzien van de bewijsbaarheid van de rekrutering ten behoeve van de gewapende strijd wordt door de VVD-fractie de vraag opgeworpen over de toelaatbaarheid van AIVD-informatie. Zoals reeds gebleken heeft de vasthoudendheid van de VVD inzake deze kwestie uiteindelijk via een motie geleid tot de Wet Afgeschermde Getuigen. *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 10, p. 13-14.

455 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 9, p. 5-8.

rekruteurs niet kunnen of moeten worden vervolgd. Ik denk dat het goed is dat wij hier met elkaar bepalen wie daaronder vallen en dat wij dit niet overlaten aan de wijsheid van het OM. Mijn fractie vindt dat er op dit punt zo weinig mogelijk onduidelijkheid moet bestaan.⁴⁵⁶

De minister maakt korte metten met de zorgen die bestaan over het onderscheid tussen vrijheidsstrijders en terroristen en geeft aan dat:

‘Een van de consequenties van deze bepalingen en van de afkeuring van terrorisme is dat geen onderscheid gemaakt wordt tussen terrorisme voor een goed doel en terrorisme voor een slecht doel en dat werven voor een gewapende strijd in het eerste geval is toegestaan en in het tweede geval niet.’⁴⁵⁷

De minister laat geen onduidelijkheid over bestaan dat het ter effectieve bestrijding van het (inter)nationale terrorisme, waarvan het AIVD-rapport heeft uitgewezen dat die dreiging ook voor Nederland wel degelijk aanwezig is, noodzakelijk is dat zo vroeg mogelijk kan worden ingegrepen, ook als er nog geen concrete strafbare handelingen hebben plaatsgevonden. Het louter mensen proberen over te halen tot het in de toekomst verrichten van deze daden wordt evenals het plannen maken voor nog te plegen terreurdaden op zichzelf al dusdanig verwerpelijk geacht dat dit moet worden bestraft. Het louter stukmaken van de zaak indien informatie voorhanden is dat personen zich hieraan schuldig maken zonder deze vervolgens daarvoor te kunnen bestraffen wordt met het oog op de dreiging van het terrorisme voor de Nederlandse democratie en samenleving onwenselijk bevonden.⁴⁵⁸

Stemming over het wetsvoorstel

Ondanks de hevige discussies over zowel de gevolgde procedure als de inhoudelijke aspecten en de diverse kritische kanttekeningen die door het meerderheid van de partijen zijn geplaatst bij het wetsvoorstel Wet terroristische misdrijven, stemmen uiteindelijk slechts twee partijen tegen het voorstel: GroenLinks en de SP.⁴⁵⁹ Opmerkelijk is hierbij mijns inziens de positieve stem van de Partij van de Arbeid: de partij heeft zich gedurende de behandeling van het voorstel bij monde van Albayrak continu zeer kritisch en op bepaalde

⁴⁵⁶ *Handelingen II*, 2 december 2003, p. 2212 (Albayrak), p. 2218 (Van der Staaij) p. 2220 (De Vos) *Handelingen II*, 4 december 2003, p. 2355 (Albayrak) p. 2355 (Rouvoet). Een amendement ingediend ter verduidelijking van de bepaling door de strafbaarstelling van 205 Sr te beperken tot het werven voor organisaties die vermeld staan op de zogenaamde EU-lijst van terroristische organisaties, wordt verworpen. *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 19 (amendement-Albayrak).

⁴⁵⁷ *Handelingen II*, 4 december 2003, p. 2347.

⁴⁵⁸ *Handelingen II*, 4 december 2003, p. 2338.

⁴⁵⁹ Gestemd voor het wetsvoorstel hebben: VVD, CDA, CU, D66, SGP, LPF en PvdA.

punten ronduit afwijzend (zoals met betrekking tot de samenspanning) over het wetsvoorstel en de procedurele gang van zaken uitgesproken.⁴⁶⁰

Hoorzitting van een panel van deskundigen op 20 oktober 2003

Aparte aandacht verdient de op 20 oktober 2003 gehouden hoorzitting door de Vaste Commissie van Justitie over het wetsvoorstel. Om het omzeilen van de adviesprocedure voor de Raad van State enigszins te ondervangen heeft de Commissie een panel van vier deskundigen gehoord over het wetsvoorstel.⁴⁶¹ Daar de vier deskundigen allen afkomstig zijn uit de strafrechtswetenschap en/of de strafrechtspraktijk is dit punt een 'samenkomen' van het politieke forum en het juridisch forum. Over het geheel genomen zijn de deskundigen kritisch over het wetsvoorstel en sceptisch ten aanzien van de bijdrage die de Wet terroristische misdrijven zou kunnen leveren aan de bestrijding van het (internationale) terrorisme. In het bijzonder de beperkte preventieve werking van het straf(proces)recht laat zich volgens de deskundigen moeilijk rijmen met de door de regering veronderstelde noodzaak. De preventieve insteek van het strafrecht zoals door de regering wordt nagestreefd dan ook niet onderschreven. Van der Wilt zegt hierover het volgende:

'Het strafrecht is bedoeld als reactie op kwaad dat al geschied is. Het lijkt me niet geschikt om het strafrecht in te zetten als een preventief middel. Het is nooit zo bedoeld, en ik denk dat wij daar ook niet naartoe moeten. Het strafrecht kent natuurlijk een zeker mate van generale preventie, hoewel ik zeer terughoudend wil zijn om daar de toereikende grond voor het strafrecht in te zoeken. Het is iets anders dat je met behulp van het strafrecht probeert om dingen te voorkomen. Daar zijn andere middelen voor. Daar moet je het strafrecht niet voor gebruiken.'⁴⁶²

460 *Handelingen II*, 2 december 2003, p. 2213: 'Voordat ik op de inhoud van mijn bezwaren inga, merk ik op dat het bijzonder vreemd is dat een wijziging van zo principiële aard er maar even bij nota van wijziging wordt doorgedrukt.'

461 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 29. De volgende deskundigen worden gehoord: mr. dr. H.G. van der Wilt (Universitair Hoofddocent UvA), prof. Y. Buruma (Hoogleraar Strafen Strafprocesrecht aan de KUN), mevr. dr. B. Böhrer (advocatenkantoor Böhrer, Franken, Koppe en Wijngaarden, prof. dr. mr. E.R. Muller (Hoogleraar Veiligheid en Recht aan de Universiteit Leiden en directeur van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement).

462 Aldus deskundige van der Wilt, *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 29, p. 6. De andere deskundigen laten zich eveneens terughoudend uit over de preventieve werking van het strafrecht. Muller wijst daarbij eveneens op de noodzaak om, alvorens het wetsvoorstel Wet terroristische misdrijven aan te nemen, eerst in kaart te brengen op welke wijze de opsporing en de vervolging georganiseerd zijn. Zo zegt hij op pagina 17: 'Als ik u was, zou ik dit wetsvoorstel pas aannemen wanneer u weet hoe de opsporing en de vervolging plaatsvinden. (...) Wij zijn het er allemaal over eens dat de preventieve werking van hetgeen hier is voorgesteld niet zo groot zal zijn. Daarvoor hoeft het dus niet te doen.'

Niet alleen ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak bestaan twijfels bij de deskundigen. Evenals tijdens de parlementaire behandeling staat ook tijdens deze hoorzitting in het bijzonder de regeling van de strafbare samenspanning centraal.⁴⁶³ Ook over de samenspanningregeling zitten de deskundigen grotendeels op één lijn. Met het oog op reeds bestaande strafbepalingen, waarvan in het bijzonder de strafbare voorbereidingshandeling, de strafbare poging en deelneming aan een criminele dan wel terroristische organisatie worden genoemd, wordt de regeling niet noodzakelijk geacht. De reeds bestaande regelingen zouden mogelijkheden genoeg bieden aan politie en justitie om reeds in een stadium voorafgaand aan het voltooiën van een terroristisch misdrijf in te grijpen.⁴⁶⁴ Tevens is de regeling volgens de deskundigen niet wenselijk. Deze onwenselijkheid is grotendeels gebaseerd op het gevaar van intentiestrafrecht dat op de loer ligt bij de aangepaste samenspanningregeling en het als gevolg daarvan in een zeer vroeg, onduidelijk, stadium al kunnen inzetten van diverse dwangmiddelen. Eveneens zou de rechtszekerheid onder druk komen te staan door de onduidelijkheid van de regeling.⁴⁶⁵

‘Hoe weet men nu zeker dat men niet te maken heeft met stoere plannen van puberale heethoofden? Men kan misschien antwoorden dat wij dit aan de prudentie van de vervolgende officier moeten overlaten maar daarbij passen twee kanttekeningen: in de eerste plaats kunnen al ingrijpende dwangmiddelen zijn ingezet en in de tweede plaats zal huist de ongewisheid en de onmogelijkheid om in de hoofden van verdachten te kijken tot rechterlijke dwalingen kunnen leiden.’⁴⁶⁶

Strafrechtsadvocate Britta Böhler geeft aan de hand van een tweetal Britse antiterrorismezaken⁴⁶⁷ aan dat eveneens moet worden gewaakt voor de zogenaamde *false positives* die het gevolg kunnen zijn van de ruime en onduidelijke samenspanningregeling: dit wil zeggen het risico dat strafbaarheid wordt aangenomen van personen die feitelijk niet strafbaar hebben gehandeld. Böhler roept de regering dan ook op om, alvorens over te gaan tot de invoering van de nieuwe wetgeving in Nederland, uitvoerig te bestuderen welke ervaringen

463 Ook het terroristisch oogmerk wordt besproken tijdens de hoorzitting, echter in minder belangrijke mate dan de samenspanning. Dit is te verklaren gezien vanuit de reden waarom de hoorzitting is ingeroepen.

464 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 29, p. 7. (Van der Wilt), p. 8 (Buruma), p. 12 (Böhler) Böhler wijst tevens op de mogelijkheid om gebruik te maken van artikel 131 Sr (opruiming) Muller is de enige die geen specifieke uitspraak doet over het al dan niet wenselijk of noodzakelijk zijn van de uitbreiding van de samenspanning. Hij zegt hierover ‘(...) Samenspanning is niet mijn terrein; wat dat betreft moet u op mijn collega’s vertrouwen.’

465 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 29, p. 4 (Van der Wilt), p. 8 (Buruma) p. 13 (Böhler).

466 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 29, p. 4.

467 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 29, p. 13. Böhler noemt expliciet de *Guildford Four* en de *Birmingham Six* zaken. Bij de eerste zaak hebben vier ‘verdachten’ achteraf gezien 15 jaar onschuldig vastgezeten, bij de tweede zaak hebben zes personen 16 jaar onterecht vastgezeten op basis van verklaringen die met geweld afgedwongen bleken te zijn.

de grote voorbeelden op het gebied van antiterrorisme, de VS en het Verenigd Koninkrijk, hebben met vergelijkbare wet- en regelgeving.

'Vaak worden Groot-Brittannië en de Verenigde Staten genoemd: die hebben dergelijke wetgeving al en daar werkt het allemaal beter. Het is buitengewoon belangrijk om te beseffen welke gevolgen die wetgeving in Groot-Brittannië heeft gehad, namelijk precies de gevolgen die hier worden bediscussieerd. (...) Inmiddels is de wetgeving aangepast en is er een specifieke nieuwe procedure in het leven geroepen voor "obvious miscarriage of justice".'⁴⁶⁸

Opvallend is dat tijdens de hoorzitting die in belangrijke mate is ingegeven om de adviesprocedure van de Raad van State te vervangen voor wat betreft de aanvullingen op het wetsvoorstel zijn aangebracht door middel van de Tweede Nota van Wijziging om in ieder geval een extra adviesronde in te bouwen, de rekrutering voor de gewapende strijd (als een van de twee belangrijkste gevolgen van de Tweede Nota van Wijziging) slechts zeer minimaal aan de orde wordt gesteld.

Behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer

De behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer neemt aanzienlijk minder tijd in beslag dan in de Tweede Kamer ondanks het feit dat ook in de Eerste Kamer ook nogal wat inhoudelijke en procedurele bezwaren bestaan ten aanzien van het wetsvoorstel. Gezien het feit dat deze bezwaren groten-deels overeenkomen met de bezwaren zoals naar voren gebracht in de hiervoor beschreven procedure in de Tweede Kamer, zullen voor wat betreft dit deel van de behandeling van het wetsvoorstel slechts de afwijkende of in het oog springende aspecten worden besproken.

Ook in de Eerste Kamer wordt de minister duidelijk gemaakt dat voor het strafrecht, anders dan door sommige leden wordt verondersteld, wel degelijk een belangrijke rol is weggelegd waar het de bestrijding van terrorisme betreft. Zo antwoordt de minister in reactie op een vraag van de leden van de SP-fractie hierover:

'Het opleggen en ten uitvoer leggen van gevangenisstraffen ter zake van terroristische misdrijven dan wel voorbereiding of samenspanning daartoe, ontnemt de betrokkene de mogelijkheid gedurende de tijd waarin hij van zijn vrijheid beroofd is nieuwe aanslagen voor te bereiden. Voorts kan toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden bij het bestaan van een verdenking ter zake van samenspanning tot of voorbereiding van een terroristisch misdrijf bijdragen aan het vrijdelen van een concrete aanslag. Tenslotte kan strafrechtelijk optreden tegen rekruteringsactiviteiten hier te lande eveneens aan het voorkomen van terroristische activiteiten bijdragen.'⁴⁶⁹

⁴⁶⁸ Kamerstukken II 2003/04, 28 463, nr. 29, p. 13.

⁴⁶⁹ Kamerstukken I 2003/04, 28 463, C, p. 4.

De minister maakt het glashelder dat het strafrecht naast een repressieve functie ook heel duidelijk een preventieve functie, in de zin van het voorkomen van aanslagen, heeft en gebruikt dit tevens als een belangrijk argument om de strafbaarstelling van de samenspanning en de werving voor de gewapende strijd mee te rechtvaardigen alsmede om de beoogde doeltreffendheid van de maatregelen te onderbouwen. Evenals in de Tweede Kamer worden ook in de Eerste Kamer de nodige vragen gesteld en discussie gevoerd over de strafbare samenspanning, waarbij de leden van de PvdA-fractie en de SP-fractie hun zorgen uiten over het ontwikkelen van intentiestrafrecht.⁴⁷⁰ Met het oog op deze principiële kanttekeningen bij de samenspanningsbepaling achten deze leden van beide fracties, hierin overigens gesteund door de leden van de D66-, CDA-, CU- en SGP-fracties, het zeer kwalijk dat deze wijziging is doorgevoerd zonder dat de Raad van State hierover heeft kunnen adviseren.⁴⁷¹ Hierdoor was de Tweede Kamer, aldus lid Witteveen (PvdA):

‘(...) bij haar afwegingen niet op de hoogte van eventuele bedenkingen inzake de samenspanningsbepaling bij het hoogste adviescollege van de regering en dus ook het hoogste adviescollege van de wetgever in formele zin waar de regering deel van uitmaakt. Het debat in het parlement is op dit onderdeel dus niet adequaat voorbereid. De introductie van de samen- spanningsbepaling is van een dusdanige zwaarte dat het ook een zelfstandig wetsvoorstel had gerechtvaardigd.’⁴⁷²

Witteveen krijgt bijval van Kohnstamm (D66), die het omzeilen van de advies-procedure dusdanig kwalijk vindt dat hij een motie indient die ertoe zou strekken alsnog een adviesaanvraag bij de Raad van State in te dienen betreffende het begrip samenspanning.⁴⁷³ De motie is op 22 juni 2004 na stemming bij zitten en opstaan verworpen.⁴⁷⁴ In reactie op de kritiek vanuit de Eerste Kamer over de procedurele gang van zaken blijft minister Donner bij zijn eerdere verklaring: de wijzigingen zouden dusdanig nauw aansluiten bij de wetssystematiek en tevens in lijn zijn met het advies van de Raad van State, waarin de nadruk werd gelegd op de rol van het strafrecht bij de preventie van terrorisme waardoor het opnieuw om advies vragen aan de Raad niet noodzakelijk was.⁴⁷⁵ De kwestie betreffende de procedurele gang van zaken zou een heet hangertje blijven tot het laatste moment. In hun stemverklaring voorafgaand aan het stemmen over het wetsvoorstel komen zowel lid Kohn-

470 *Kamerstukken I* 2003/04, 28 463, B, p. 7.

471 *Kamerstukken I* 2003/04, 28 463, B, p. 1, 3; *Kamerstukken I* Handelingen, 14 juni 2004, p. 1700 (Witteveen, PvdA).

472 *Handelingen I* 14 juni 2004, p. 1700 (Witteveen, PvdA).

473 *Handelingen I* 14 juni 2004, p. 1706 e.v. (Kohnstamm, D66), *Kamerstukken I* 28 463, F (motie Kohnstamm).

474 *Stemmingen I* 22 juni 2004, p. 1839. PvdA, ChristenUnie, SGP, GroenLinks, SP, D66 en OSF stemden voor.

475 *Handelingen I* 15 juni 2004, p. 1767-1768 (Donner).

stamm als lid Witteveen nog terug op de kwestie. Kohnstamm geeft te kennen dat, gezien het feit dat zijn motie is verworpen,

'(...) mijn fractie [D66] niet [zal] zwichten voor het feit dat strafbaarstelling van samenspanning willens en wetens in gijzeling is genomen door de door Europa verplicht gestelde strafbaarstelling van delicten met een terroristisch oogmerk (...).'⁴⁷⁶

'Wij [de PvdA fractie] houden de indruk dat toevoeging van de samenspanning inhoudelijk overbodig en onwenselijk is en procedureel een gevaarlijk precedent schept door voorbij te gaan aan de verplichte adviesaanvraag bij de Raad van State.'⁴⁷⁷

Beide fracties voelen zich hierdoor genoodzaakt om evenals de SP, GroenLinks en de OSF tegen het wetsvoorstel te stemmen.⁴⁷⁸ Hierdoor laat de stemming in de Eerste kamer, ondanks het feit dat relatief kort voor het stemmen in de Eerste Kamer over de Wet terroristische misdrijven de aanslagen in Madrid hebben plaatsgevonden en het nieuwe terrorisme opeens erg dicht bij is gekomen, een ander beeld zien dan in de Tweede Kamer. Waar de PvdA en D66 toen nog, ondanks hun bezwaren, voor het voorstel stemden, stemmen zij nu wél tegen het voorstel. Desondanks stemt de meerderheid voor het voorstel en wordt de Wet terroristische misdrijven aangenomen om op 24 juni 2004 in werking te treden.

4.7.2 Wet afgeschermd getuigen (WAG)⁴⁷⁹

De discussie over de Wet afgeschermd getuigen vindt haar oorsprong in de in eerste instantie voor het OM teleurstellende uitspraken van de Rechtbank Rotterdam in de Eik-zaak en in de Jihad-zaak. Als gevolg van deze uitspraken is er uitvoerig gesproken over de toelaatbaarheid van AIVD-informatie in het strafproces.⁴⁸⁰ In het debat van begin december 2003 over het wetsvoorstel Terroristische Misdrijven werd de druk op minister Donner om over deze

⁴⁷⁶ *Stemmingen I* 22 juni 2004, p. 1840 (Kohnstamm).

⁴⁷⁷ *Stemmingen I* 22 juni 2004, p. 1840 (Witteveen).

⁴⁷⁸ De afkorting OSF staat voor de Onafhankelijke Senaats Fractie, de vertegenwoordiging van de provinciale politieke partijen in de Eerste Kamer. De vertegenwoordigers van de PvdA en D66 in de Eerste Kamer, Witteveen en Kohnstamm geven in een stemverklaring duidelijk aan dat hun partijen wel het deel van de Wet terroristische misdrijven steunt wat ziet op de implementatie van het Kaderbesluit, maar niet het deel wat het Kaderbesluit overschrijdt. *Handelingen I* 22 juni 2004, p. 1839-1840.

⁴⁷⁹ Wet van 28 september 2006, *Stb.* 460.

⁴⁸⁰ Hoewel in het vervolg van de tekst over de AIVD en de informatie van de AIVD gesproken wordt, moet opgemerkt worden dat deze wet formeel ook de (informatie van de) Militaire Inlichtingen- en veiligheidsdiensten omvat.

kwestie een wetsvoorstel in te dienen onder aanvoering van Geert Wilders (toen nog Kamerlid voor de VVD) sterk opgevoerd. Waar de minister van Justitie in eerste instantie nog had afgezien van het formuleren van nieuwe wetgeving betreffende de toelaatbaarheid van AIVD informatie omdat hij het hoger beroep in beide zaken wilde afwachten, kon dit echter na het aannemen van de motie van Wilders waarbij de Tweede Kamer een wetsvoorstel over de toelaatbaarheid van AIVD informatie binnen zes weken ingediend wilde zien, niet langer uitgesteld worden. Achteraf gezien is de behandeling van het wetsvoorstel alsnog 'ingehaald' door het hoger beroep in de Eik-zaak, waardoor een deel van de materie waar het wetsvoorstel op zag, te weten de vraag of AIVD-informatie als 'startinformatie' voor een verdenking toelaatbaar was reeds door het Hof Den Haag bevestigend beantwoord.⁴⁸¹ In de nota Bestrijding Internationaal Terrorisme, verschenen naar aanleiding van de aanslagen in Madrid op 11 maart 2004, wordt de nieuwe wetgeving al aangekondigd:

'Het Kabinet komt met een regeling om het gebruik van AIVD en MIVD informatie in het strafproces beter mogelijk te maken. Met eerbiediging van de belangen van de rechten van verdachten zal in het wetsvoorstel meer ruimte worden geschapen om rekening te kunnen houden met de belangen van de staatsveiligheid. Doel is te voorkomen dat de taakuitoefening van de AIVD en de MIVD en de veiligheid van bronnen in het gedrang komen bij gebruik van bepaalde gegevens als bewijs in het strafproces.'⁴⁸²

De aanslagen in Madrid hebben niet alleen de stroom antiterrorismewetgeving in Nederland pas écht goed op gang gebracht, tevens is hierdoor ook op andere terreinen tal van ontwikkelingen doorgevoerd ten behoeve van een zo effectief mogelijke bestrijding van het terrorisme.⁴⁸³ Omwille van de volledigheid

481 Later zou blijken dat de uitspraak van de Rechtbank in de Eik-zaak inzake de toelaatbaarheid van AIVD informatie als startbewijs (bewijs waarop de verdenking is gebaseerd) door het Hof Den Haag vernietigd zou worden. Het hof kwam – in tegenstelling tot de Rechtbank – tot de conclusie dat AIVD informatie wel degelijk tot een verdenking kon leiden. Hof Den Haag, 21 juni 2004, *LJN* AP3601. Het oordeel van het hof zou in cassatie worden bevestigd door de Hoge Raad. Volgens de Hoge Raad kan AIVD informatie (1) aanleiding vormen tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek en dus dienen als 'startinformatie' (2) Feiten en omstandigheden opleveren in de zin van 27Sv en dus de aanleiding vormen voor een concrete verdenking (3) wettig bewijs vormen in de zin van Sv. Dit laatste moet echter per geval beoordeeld worden, mede gelet op de beperkte toetsbaarheid van de betrouwbaarheid van de informatie. HR 5 september 2006, *LJN* AV4122, *NJ* 2007, 336 (o.a. rechtsoverweging 6.3.2.). Zie hierover Van der Meij 2010, p. 524-528.

482 *Kamerstukken II* 2003/04, 27 925, nr. 123, p. 6.

483 Een belangrijke ontwikkeling is de per 1 mei 2004 functionerende Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). De NCTb heeft als taak de samenwerking op het gebied van de terrorismebestrijding te verbeteren. Daartoe stuurt, coördineert de NCTb of is hij anderszins betrokken bij tal van beleids- en actieplannen, maatregelen en instrumenten ter bestrijding van terrorisme. De NCTb wordt om die reden dan ook wel gezien als 'het gezicht

is het van belang om te wijzen op een andere ontwikkeling in de 'inlichtingen'-sfeer, welke eveneens het directe gevolg is van de aanslagen in Madrid: de oprichting van de 'contraterrorisme infobox' (hierna: CT-infobox) op 1 juli 2004.⁴⁸⁴ De CT-infobox is een nauw samenwerkingsverband tussen onder andere de KLPD, IND, MIVD, de FIOD-ECD, het OM en de AIVD om 'personen die op enigerlei wijze in verband te brengen zijn met terroristische activiteiten of ondersteuning daarvan met verhoogde inzet in het oog te houden'.⁴⁸⁵ De CT-infobox dient als een platform waarbinnen de verschillende meewerkende diensten de informatie uit hun eigen bestanden kunnen combineren om op die manier informatie over netwerken en personen die mogelijk betrokken zijn bij terrorisme te vergelijken en te analyseren om op basis daarvan te beslissen in hoeverre strafrechtelijke, inlichtingenmatige of vreemdelingrechtelijke maatregelen noodzakelijk zijn.⁴⁸⁶ Met het oog op de omvang en centrale vraagstelling van het onderzoek zal echter niet verder worden ingegaan op de werking van de CT-infobox en de mogelijke haken en ogen die hieraan kleven.⁴⁸⁷

Op 8 september 2004 wordt door de minister van Justitie de Wet afgeschermd getuigen naar de Tweede Kamer gestuurd, welk wetsvoorstel een aantal wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht behelst die het mogelijk moeten maken om AIVD-informatie te gaan gebruiken en strafprocessen.⁴⁸⁸ Een kleine twee maanden na het indienen van de wet bij de Tweede Kamer wordt Theo van Gogh vermoord door moslimextremist Mohammed Bouyeri (4.6.3.3) Het debat op 11 november 2004 in de Tweede Kamer naar aanleiding van de moord op van Gogh wordt gekenmerkt door een harde, emotionele toon en de roep om meer maatregelen en bevoegdheden. Tijdens het debat wordt tevens herhaaldelijk gewezen op het belang van het gebruik van *intelligence*, AIVD-informatie, om op die manier vreselijke gebeurtenissen zoals de moord op Van Gogh in de toekomst voor te zijn.⁴⁸⁹ Het belang en de gevoelde noodzaak van de Wet afgeschermd getuigen werden daarmee nogmaals onderstreept.

van de Nederlandse terrorismebestrijding'. Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 754, nr. 1, p. 5 e.v.; www.nctb.nl (laats bekeken januari 2010) Ook Kwakman 2010 en Muller 2008 besteden op verschillende plekken in hun werk aandacht aan de NCTb.

484 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754, nr. 21.

485 Het samenwerkingsverband ressorteert onder de AIVD en vindt zijn wettelijke basis in de WIV 2002. Zie: Bron 2008, p. 485.

486 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 754, nr. 1, p. 10 e.v.

487 Hiervoor verwijs ik graag naar: Jansen en Janssen 2007; Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten (2007) en *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 29. (Advies CBP inzake CT-infobox).

488 *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 743, nr. 1 en 2.

489 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 854, nr. 1; *Kamerstukken II* 11 november 2004, p. 1278-1332.

4.7.2.1 Doel en strekking van de wet

In de memorie van toelichting bij de Wet afgeschermdde getuigen schrijft de minister dat het doel van de wet erin is gelegen de bruikbaarheid van AIVD informatie (bijvoorbeeld ambtsberichten) te verruimen door de in het ambtsbericht van de AIVD opgenomen informatie onderwerp te laten zijn van nader onderzoek door middel van het verhoren van zogenaamde ‘afgeschermdde’ getuigen om op die manier een beter oordeel te kunnen vellen over de betrouwbaarheid van deze informatie en tegelijkertijd wel de precare rol van de (ambtenaren van de) AIVD in acht te nemen.⁴⁹⁰ Dit alles vanzelfsprekend met het oog op het belang van de staatsveiligheid.

‘Het belang van staatsveiligheid prevaleert boven het belang van strafvordering. (...) Dat belang, en het daarmee verbonden belang van het voorkomen van ernstige aanslagen, moet niet in gevaar worden gebracht doordat ongeacht welke prijs informatie in een strafzaak wordt geopenbaard.’⁴⁹¹

De nieuwe wet komt er in de kern op neer dat de rechter-commissaris als onafhankelijke onderzoeksrechter de ambtsberichten van de AIVD op hun waarheidsgehalte kan controleren en informatie kan aanvullen of preciseren door de daarvoor verantwoordelijke AIVD medewerkers achter gesloten deuren te horen als afgeschermdde getuige.⁴⁹² De afgeschermdde getuige is dan ook niet verplicht om op het openbare onderzoek ter terechtzitting te verschijnen. Op deze wijze wordt getracht te voorkomen dat in beginsel bruikbare informatie niet voor het bewijs kan worden gebruikt omdat de betrouwbaarheid onvoldoende kan worden onderzocht, zoals bij de Eik-zaak en in het bijzonder bij de Jihad-zaak het geval was. Van dit verhoor kan de rechter-commissaris proces-verbaal opmaken welk proces-verbaal vervolgens aan het strafdossier wordt toegevoegd. Dit laatste onder het voorbehoud dat indien de AIVD medewerker van mening is dat de informatie in het proces-verbaal de staatsveiligheid⁴⁹³ schaadt, hij alsnog kan bepalen dat het proces-verbaal niet wordt toegevoegd aan het dossier, of dat bepaalde informatie niet wordt opgenomen in het proces-verbaal.⁴⁹⁴ Hoewel de regeling inzake de afgeschermdde getuige sterke overeenkomsten vertoont met de regeling van de bedreigde getuigde, de regeling van de afgeschermdde getuigen is daardoor geïnspireerd, is de autonome positie die de AIVD medewerker als afgeschermdde getuige inneemt

490 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 743, nr. 3, p. 1.

491 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 743, nr. 3, p. 1.

492 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 743, nr. 3, p. 6.

493 In de memorie van toelichting geeft de minister een nadere uitleg van situaties die onder het belang van de staatsveiligheid vallen. *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 743, nr. 3, p. 3. Hieronder valt tevens het belang van de staatsveiligheid van andere landen *Kamerstukken II* 2004/05, 29 473, nr. 7, p. 30.

494 *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 743, nr. 3, p. 3.

een groot verschil tussen beide regelingen. 'De regeling is met andere woorden zo opgezet dat uiteindelijk de veiligheidsdienst bepaalt of het geheimhoudingsbelang zich verzet tegen het verstrekken en openbaar maken van andere gegevens', aldus minister Donner.⁴⁹⁵ Hierdoor gaat de regeling afgeschermd getuigen aanzienlijk verder dan de regeling bedreigde getuigen. Tijdens de rechtszaak mogen het Openbaar Ministerie, de verdediging of de rechters zelf geen nadere vragen stellen of de afgeschermd AIVD-medewerker zelf verhoren. Het prevaleren van de staatsveiligheid vormt het vertrekpunt van het voorstel, aldus de minister in de memorie van toelichting.⁴⁹⁶ In dergelijke gevallen wordt er in het strafdossier alleen een aantekening opgenomen dat er een verhoor met een AIVD medewerker is geweest, maar dat de AIVD heeft verboden om het proces-verbaal in te voegen.⁴⁹⁷ Het gaat hier derhalve om een uitzonderlijke afwijking van het uitgangspunt dat het de rechter-commissaris is die bepaalt welke gegevens tot de processtukken gaan behoren.⁴⁹⁸ Tevens heeft de wet tot gevolg dat AIVD-ambtsberichten niet meer als 'overige geschriften' worden aangemerkt, maar als volledig bewijsstuk in de rechtszaak meetellen.⁴⁹⁹ Dit betekent volgens de minister overigens niet dat een verdachte voortaan op een enkel ambtsbericht kan worden veroordeeld, aangezien de oncontroleerbaarheid van dergelijke berichten daaraan in de weg zou staan.⁵⁰⁰

Wederom een afwijkende procedure

Ook dit wetsvoorstel doorloopt niet de gebruikelijke formele procedure: normaliter wordt een conceptwetsvoorstel ter consultatie voorgelegd aan verschillende adviserende instanties waaronder dikwijls het College van Procureurs-generaal, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak of de Raad voor de Rechtspraak. Deze consultatieronde is, omwille van de 'urgentie' van het wetsvoorstel overgeslagen: de minister heeft het wetsvoorstel slechts ter informatie toegezonden aan de verschillende instanties.⁵⁰¹ De Raad van State heeft dit maal wel regulier advies kunnen uitbrengen (deze stap had met het oog op de discussie die er inzake de Wet terroristische misdrijven is ontstaan over het omzeilen van het advies van de Raad van State ook niet kunnen worden overgeslagen).⁵⁰² De urgentie van de behandeling van het wetsvoor-

495 *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 743, nr. 7, p. 5.

496 *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 743, nr. 3, p. 3; *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 743, nr. 3, p. 7.

497 *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 743, nr. 3, p. 8.

498 Zie over de afwijkende rol van de rechter-commissaris inzake het horen van de afgeschermd getuige ook van der Meij, 2009, p. 524-527.

499 *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 743, nr. 3, p. 3.

500 *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 743, nr. 3, p. 14.

501 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 10 Brief van de minister van Justitie aan de vaste Kamercommissie van Justitie waarin hij de gevolgde procedure nader toelicht naar aanleiden van vragen die hierover gesteld zijn in het verslag (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 6).

502 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 743, nr. 5.

stel hangt direct samen met de aanslagen in Madrid, zo meldt de memorie van toelichting onder verwijzing naar de Nota Bestrijding Internationaal Terrorisme.⁵⁰³ De aanslagen in Madrid, die eveneens een aanslag zouden zijn tegen de westerse samenlevingen in het algemeen, tonen aan dat ook Nederland zeer wel rekening moet houden met de mogelijkheid van een terroristische aanslag. Aanvullende maatregelen, naast het de Wet terroristische misdrijven, zijn geboden.⁵⁰⁴ Hoewel dit niet direct volgt uit de memorie van toelichting noch uit de nota Bestrijding Internationaal Terrorisme lijkt de impact van de aanslagen in de Spaanse hoofdstad op het Nederlandse debat over terrorismebestrijding daarmee nog groter te zijn dan de aanslagen in de VS in 2001. Dit heeft naar alle waarschijnlijk te maken met het simpele feit dat de terreurdreiging ineens wel erg dichtbij komt: ook Europa was niet meer gevrijwaard van een aanslag, waardoor de stap naar een aanslag op eigen bodem ineens ook goed denkbaar was. De keuze om van de gebruikelijke consultatierondes af te zien, is overigens door enkele fracties ondersteund en zelfs min of meer 'geëist'. Zo stelt Kamerlid Verhagen (CDA) in het parlementaire debat naar aanleiding van de aanslagen in Madrid:

'Wanneer kunnen wij het wetsvoorstel dat het gebruik van AIVD-materiaal verruimt, verwachten? De ontwikkelingen in Madrid hebben laten zien dat tijd een luxe is die wij niet hebben. Tegen het Kabinet zeggen wij dan ook: het is tijd om door te pakken; dus geen extra consultatieronden, maar nu het wetsvoorstel indienen. Dat betekent snelheid bij het maken en aanpassen van die wetgeving.'⁵⁰⁵

De leden van de PvdA-fractie zijn echter van mening dat:

'De regering de lijn lijkt te gaan hanteren dat er aan minder instanties om advies wordt gevraagd, naarmate de inhoud van het voorstel belangrijker is. Dat doet geen recht aan het grote belang dat wordt gehecht aan de adviezen van deze instanties. (...) Meent de regering niet dat het zo zou moeten zijn dat de stevigheid en het belang van advisering toeneemt naarmate het belang van de inhoud groter is en niet andersom?'⁵⁰⁶

De leden van de fractie van de SP stellen het nog directer en zijn van mening dat waar een effectieve strafrechtelijke aanpak van terrorisme van groot belang is voor de samenleving:

503 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 743, nr. 3, p. 2.

504 *Kamerstukken II*, 2003/04, 27 925, nr. 123, p. 1-2.

505 *Handelingen II* 14 april 2004, p. 4303. Opvallend is dat de leden van de CDA-fractie die zitting hebben in de vaste Kamercommissie van Justitie later juist aangeven het te 'betreuren' dat er geen mogelijkheid is geweest om de gebruikelijke adviesinstanties te raadplegen', *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 6, p. 3.

506 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 6, p. 3.

'(...) men de rechtsstaat niet [kan] beschermen tegen terreur door haar af te schaffen. Gezien de complexiteit van dit vraagstuk van botsende belangen (het belang van de opsporing en berechting van strafbare feiten, en daarmee het beschermen van de samenleving versus het belang van een verdachte bij een eerlijk proces, en daarmee het beschermen van het individu) betreuren de leden van de SP-fractie het zeer dat de regering heeft afgezien van consultatie van de NVvR, de RvdR, het OM en de NOvA.⁵⁰⁷

Naast kritiek vanuit de Tweede Kamer tegen de gevolgde gang van zaken waarbij door het merendeel van de partijen wordt gewezen op het belang van de consultatie van de adviesinstanties ten aanzien van het op een afgewogen wijze tot stand komen van wetgeving,⁵⁰⁸ spreekt ook de Raad van State haar verbazing uit over het niet horen van de adviesinstanties.⁵⁰⁹ Wel hebben, in reactie op het ter informatie toezenden van het conceptwetsvoorstel de NOvA, de RvdR en het College van Procureurs-generaal alsnog hun mening over het wetsvoorstel op schrift gesteld en in is dit een latere fase van het wetgevingsproces ter kennis gesteld van de Tweede Kamer.⁵¹⁰ Op verzoek van Jurgens, de fractievoorzitter van de PvdA in de Eerste Kamer zou uiteindelijk ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak in januari 2006 nog worden benaderd om op- en aanmerkingen te plaatsen bij het wetsvoorstel. Waar de inhoud van de verschillende alsnog uitgebrachte adviezen verderop aan de orde zullen komen, kan op dit punt worden opgemerkt dat evenals bij de Wet terroristische misdrijven het afwijken van de gebruikelijke gang van zaken inzake de behandeling van een wetsvoorstel, alsnog achteraf enigszins wordt 'opgevangen' door – in dit geval – het min of meer spontaan reageren op het wetsvoorstel door de adviesorganen. Echter, dit doet niet af aan het feit dat de oorspronkelijke keuze van de wetgever om wederom van de gebruikelijke procedure af te wijken interessant is met het oog op de zwaarwegende belangen die bij dit wetsvoorstel in het geding zijn. De veronderstelde snelheid waarmee de wetgeving tot stand moet komen lijkt zwaarder te wegen dan de noodzaak

507 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 6, p. 4.

508 'Het gaat erom dat u de inhoud van de adviezen tot u neemt om daarna een voldragen voorstel aan de Kamer te kunnen presenteren. Uiteraard moet dat snel gebeuren. Er is ook niemand die pleit voor vertraging, maar die zaken moeten wel gecombineerd worden.' (Dittrich, D66), *Handelingen II* 14 april 2004, p. 4335; *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 6. Naast D66 geven de leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie, de SP-fractie, de Groen-Links-fractie aan het afwijken van de gebruikelijke procedure te betreuren. De leden van de groep Wilders en de VVD-fractie steunen de regering in haar keuze om van de gebruikelijke gang van zaken af te wijken. Tijdens de openbare behandeling in de Tweede Kamer wijdt PvdA Kamerlid Wolfsen het feit dat er nog veel vragen en kanttekeningen zijn betreffende het wetsvoorstel mede aan het feit dat de gebruikelijke adviesrode door de minister is overgeslagen. *Handelingen Kamerstukken II* 21 april 2005, p. 4608 (Wolfsen).

509 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 743, nr. 5, p. 4.

510 De NVvR is telefonisch geconsulteerd tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer.

van een zorgvuldige belangenafweging. Tijdens de openbare beraadslaging zegt Kamerlid Van der Staaij (SGP) hierover zeer treffend het volgende:

‘Natuurlijk is de bestrijding van terrorisme (...) uitermate belangrijk, maar het gaat erom spoed én zorgvuldigheid in acht te nemen. (...) Bij dit soort belangrijke wetsvoorstellen [moeten wij, MW] in ons achterhoofd houden dat spoed geen afbreuk doet aan de normale en gedegen voorbereiding, die juist bij dit soort ingrijpende voorstellen van groot belang is.’⁵¹¹

4.7.2.2 *De inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel*

Tijdens de inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel toont vooral de oppositie zich tot en met de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer strijdbaar. Omdat over een deel van het wetsvoorstel dat ziet op de bruikbaarheid van AIVD informatie als startinformatie voor een strafrechtelijk onderzoekhangende de behandeling van het wetsvoorstel al duidelijkheid is geschapen in de jurisprudentie beperkt de discussie zich hoofdzakelijk tot de regeling over de afgeschermden getuigen. In het hierna volgende zullen (de hoofdlijnen van) deze kritiek evenals de reactie van de regering hierop worden weergegeven. Vanwege centrale focus van dit onderzoek op belangentegenstellingen zal hierbij de nadruk liggen op de behandeling van de regeling van de afgeschermden getuigen omdat deze regeling, meer dan de verandering in de bewijsstatus van de ambtsberichten, op gespannen voet staat met diverse rechtstatelijke beginselen en fundamentele verworvenheden.⁵¹²

De regeling van de afgeschermden getuige

Het heikele punt aan deze regeling is zonder twijfel de beperkingen die de wet kan opleveren voor de rechten van de verdediging. Doordat de rechter-commissaris de AIVD medewerker zonder het bijzijn van de advocaat van de verdachte kan horen en hij eveneens bevoegd is om bepaalde antwoorden van de AIVD medewerker niet ter kennis van de procespartijen te laten komen, worden de rechten van de verdediging immers aanzienlijk beperkt.⁵¹³ In de memorie van toelichting anticipeert de minister al op mogelijke zorgen die er zouden kunnen bestaan voor wat betreft de inbreuk die het wetsvoorstel

⁵¹¹ *Kamerstukken II* Handelingen, 21 april 2005, p. 4624 (Van der Staaij, SGP).

⁵¹² Vanzelfsprekend is er in de Kamers ook uitvoerig gesproken over de impact van de wijziging in de bewijsstatus van ambtsbericht waarbij er met name vragen waren betreffende de waardering door de rechter van ambtsberichten onder de nieuwe regeling. In een brief van 10-05-2005 naar aanleiding van de vele (technische) vragen die hierover zijn gesteld in de eerste termijn legt de minister de impact van de regeling op het wettelijk bewijsstelsel uitvoerig uit. Zie: *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 23. Uit het debat in de tweede termijn (18 mei 2005) volgt dat de brief van de minister het gros van de onduidelijkheden betreffende de nieuwe regeling heeft weggenomen.

⁵¹³ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 743, nr. 3, p. 8 & 11.

zou kunnen maken op artikel 6 EVRM, het recht op een *fair trial*. Ter ondervanging van de kritiek wijst de minister op het feit dat het EHRM eveneens de mogelijkheid erkent dat het ondervragingsrecht van de verdachte beperkt kan worden omwille van de staatsveiligheid en wijst hij tevens op de procedurele waarborgen⁵¹⁴ tegen dergelijke beperkingen die in de wetwijziging besloten liggen.⁵¹⁵ Desondanks merkt de minister op:

'Het volgen van de procedure voor de afgeschermdde getuige levert niet de garantie op dat daarmee onder alle omstandigheden in voldoende mate is voldaan aan de vereisten van artikel 6 EVRM. (...)'⁵¹⁶

Waar de minister reeds zelf aangeeft dat ondanks de procedurele waarborgen die het wetsvoorstel betreffende de afgeschermdde getuige bevat, het alsnog kan voorkomen dat in individuele zaken sprake kan zijn van een schending van artikel 6 EVRM, richten de bezwaren vanuit de Tweede Kamer zich niet alleen op de gespannen verhouding van de wet tot 6 EVRM, maar tevens op de door de minister gepresenteerde waarborgen.

Het belang van de staatsveiligheid

Een van de belangrijkste procedurele waarborgen is gelegen in de persoon van de rechter-commissaris. Door het verhoor van de getuige en daarmee het onderzoek naar de betrouwbaarheid van de verklaring in handen te leggen van de rechter-commissaris, zou de regie bij een onpartijdige en onafhankelijke rechterlijke instantie liggen. Vanuit de Kamer en tevens door de verschillende adviserende instanties zijn er nu juist kanttekeningen geplaatst bij de rol van de rechter-commissaris. Een belangrijk aandachtspunt in de discussie betreft de tweeledige toetsing zoals deze door de rechter-commissaris uitgevoerd moet worden: de rechter-commissaris moet toetsen in hoeverre het in 'het belang van de staatsveiligheid'⁵¹⁷ noodzakelijk is om een persoon als afgeschermdde

514 De waarborgen zijn o.a.: (1) het verhoor van de afgeschermdde getuige is in handen gesteld van de onafhankelijke rechter (2) het vereiste dat de rechter-commissaris zich op de hoogte moet kunnen stellen van de volledige identiteit van de getuige (3) de beëdiging van de getuige (4) de onderzoeksplicht van de rechter-commissaris om de betrouwbaarheid van de verklaring te onderzoeken (5) motiveringsplicht van de rechter als gevolg van artikel 390 Sv. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 743, nr. 3, p. 11-12.

515 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 743, nr. 3, p. 11.

516 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 743, nr. 3, p. 12. De minister herhaalt de waarborgen in de Nota naar Aanleiding van het Verslag als antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie in hoeverre het wetsvoorstel overeenstemt met de inhoud van de *Guidelines on human rights and the fight against terrorism*, zoals deze op 11 juli 2002 zijn opgesteld en aangenomen door het Comité van ministers en de Raad van Europa *Kamerstukken II* 2004/05 29 743, nr. 7, p. 11.

517 Omdat over de reikwijdte van het begrip nog onduidelijkheid bestond gaat minister Donner uitvoerig in op de betekenis van de staatsveiligheid, *Kamerstukken II* Handelingen, 27 april 2005, p. 4733-4734. Echter, de discussie over de betekenis en onduidelijkheid van het begrip zou voortduren tot in de Eerste Kamer. Zie onder meer *Kamerstukken I* Handelingen

getuige te horen, en indien dit het geval is, moet de rechter-commissaris vervolgens tevens de betrouwbaarheid van de afgeschermden getuige en het ambtsbericht waarover wordt verklaard, toetsen.⁵¹⁸ Binnen deze discussie over de rol van de rechter-commissaris speelt niet alleen de vraag in hoeverre het wenselijk zou zijn om speciale rechters-commissarissen op te leiden die gespecialiseerd zijn in het verhoren van afgeschermden getuigen en het toetsen van de betrouwbaarheid van diens verklaringen,⁵¹⁹ maar wordt tevens de mate waarin daadwerkelijk kán worden getoetst, betwijfeld. Ten aanzien van de eerste toets, de beoordeling in hoeverre de ambtenaar van de AIVD als afgeschermden getuige gehoord moet worden, die geschiedt aan de hand van het criterium of 'redelijkerwijs moet worden aangenomen dat het belang van de staatsveiligheid dat eist,' wordt in de memorie van toelichting reeds opgemerkt dat deze toets niet op basis van grondige kennis van de informatie zal kunnen worden genomen:

'De rechter-commissaris gaat na of de betrokkene werkzaam is bij de AIVD dan wel een andere inlichtingendienst, en beziet of de functie die de betrokkene vervult of de aard van de zaak, dan wel – mede in verband met de artikelen 85 en 86 van de Wv 2002- de bereidheid tot het geven van openheid van zaken, de afscherming als getuige noodzakelijk maakt.'⁵²⁰

In haar advies valt de NOvA over de oppervlakkigheid van de toets en wijst daarbij op de doorslaggevende rol die de afgeschermden getuige zelf zal spelen bij het bepalen of sprake is van een gevaar voor de staatsveiligheid:

'Gelet op de rol die de AIVD-ambtenaar in de voorgestelde artikelen 219b, 226h lid 1, 226j lid 2 en 226m lid 1 Sv toebedeeld krijgt, is te verwachten dat het de getuige zelf is, die in belangrijke mate bepaalt of de rechter-commissaris tot het oordeel komt dat het hiervoor bedoelde criterium is vervuld. De rechter-commissaris moet in het proces-verbaal van verhoor vastleggen dat het criterium van staatsveiligheid is vervuld. Het voorstel verlangt slechts een melding daarvan, hetgeen niet met zich meebrengt dat de rechter-commissaris zijn beslissing moet verantwoorden.'⁵²¹

12 september 2005, p. 1826 (Donner).

518 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 7, p. 8. 'De procedure kent in feite twee belangrijke momenten waarin een beoordeling van de rechter-commissaris inzake het belang van de staatsveiligheid wordt gevraagd.'

519 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 6, p. 6-7. O.a. de leden van de VVD-fractie geven aan dat het hen '(...) verstandig voorkomt om een speciale AIVD rechter-commissaris te belasten met dergelijke zaken'. *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 6, p. 5 (CDA); *Kamerstukken II* 2003/04, 29 743, nr. 5, p. 7 (Raad van State) minister van Justitie Donner is gevoelig voor deze voorstellen: 'Ik ben gaarne bereid om bij de Raad voor de rechtspraak te bevorderen dat niet iedere rechter-commissaris voor deze functie kan worden ingeschakeld'. Handelingen *Kamerstukken II*, 27 april 2005, p. 4742, 4745-4746.

520 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 743, nr. 3, p. 17-18.

521 NOvA Advies inzake de Wet Afgeschermden Getuigen van 28 juni 2004.

De Raad voor de Rechtspraak is eveneens sceptisch over de mogelijkheid van de rechter-commissaris om het belang van de staatsveiligheid daadwerkelijk te toetsen:

'De ambtenaar kan aan de rechter-commissaris uitleggen dat het belang van de staatsveiligheid meebrengt dat zijn identiteit geheim moet blijven en dat hij als afgeschermd getuige moet worden gehoord. Op vragen van de rechter-commissaris zegt de ambtenaar dat hij dit niet nader kan uitleggen omdat het belang van de staatsveiligheid zich daartegen verzet. Feitelijk betekent dit dat de rechter-commissaris geen ruimte heeft inhoudelijk te toetsen of inderdaad sprake is van een belang van staatsveiligheid.'⁵²²

In reactie op het advies van de NOvA en tevens enkele vragen vanuit het de vaste Kamercommissie van Justitie⁵²³ over deze eerste toets aan het 'staatsveiligheidscriterium' geeft de minister aan te willen beklemtonen dat:

'(...) de voorgestelde regeling opgezet is vanuit de gedachte dat uiteindelijk alleen ambtenaren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten volledig en adequaat kunnen bepalen of een belang van staatsveiligheid in het geding is. (...) Het gaat derhalve meer om een marginale toetsing door de rechter-commissaris.'⁵²⁴

Deze reactie van de minister van Justitie lijkt daarmee de bedenkingen vanuit de NOvA te bevestigen, hoewel formeel sprake is van een toets door de rechter-commissaris, is hij in feite niet degene bij wie het eindoordeel over de toets ligt: deze ligt bij de ambtenaren van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en daarmee bij de afgeschermd getuige zelf.

Ook bij de tweede toets aan het staatsveiligheidscriterium, lijkt de zelfstandige rol van de afgeschermd getuige in de weg te staan aan het waarborggehalte van de rechter-commissaris. Immers, de afgeschermd getuige kan omwille van de 'staatsveiligheid' weigeren om op bepaalde vragen van de rechter-commissaris antwoord te geven en kan tevens na afloop van het verhoor alsnog bepalen, bij het nalezen van het in proces-verbaal opgetekende verslag van het verhoor, dat dit omwille van diezelfde staatsveiligheid toch niet bij het strafdossier kan worden gevoegd, wordt gevreesd voor te veel 'macht' bij de getuige. Met andere woorden, de afgeschermd getuige moet instemmen met het voegen van het proces-verbaal in het strafdossier. Ook ten aanzien van de tweede toets krijgt de afgeschermd getuige daarmee een zeer invloedrijke rol in het geheel. Vanuit de Kamer wordt door enkele fracties kritisch gereageerd op het instemmingsrecht van de afgeschermd getuige,

522 Advies Raad van de Rechtspraak inzake de Wet afgeschermd getuigen, 22 november 2004, p. 2.

523 Onder andere de leden van de CDA-fractie stellen vragen over deze eerste toets, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 6, p. 5.

524 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 7, p. 8.

omdat daarmee het gevaar bestaat dat te gemakkelijk onder de noemer van 'de staatsveiligheid' informatie aan het proces zou kunnen worden onthouden, en tevens het gevaar zou bestaan dat de afgeschermd getuige en de rechter-commissaris gaan 'onderhandelen' over de inhoud van het proces-verbaal.⁵²⁵

De NVvR is zeer kritisch ten aanzien van het instemmingsrecht van de afgeschermd getuige, daar de rechter-commissaris hierdoor voor 'grote morele en juridische dilemma's' kan worden geplaatst die, hoewel door de minister in de memorie onderkend,⁵²⁶ te eenvoudig terzijde worden geschoven. De NVvR doelt hiermee op het feit het weigeren instemming te verlenen met het opnemen van het proces-verbaal ook met zich mee kan brengen dat daarmee voor de verdachte *ontlastende* informatie uit het dossier blijft, terwijl de rechter-commissaris hiervan wél op de hoogte is, maar deze informatie nergens kwijt kan.

'Zeker een onafhankelijke rechter kan en mag niet worden opgezadeld met de last, dergelijke informatie verborgen te houden. Op deze manier wordt wel erg voortvarend gewerkt aan de zelfs door parlementariërs wel gepropageerde afschaffing van het adagium "Beter tien schuldigen vrijuit dan één onschuldige veroordeeld"'.⁵²⁷

Volgens de NOvA staat het instemmingsrecht van de afgeschermd getuige in de weg aan een adequate betrouwbaarheidstoets door de rechter-commissaris en schiet de rol van de rechter in dat opzicht tekort 'in het licht van de verantwoordelijkheden die de rechter heeft in het kader van een eerlijke berechting'.⁵²⁸ Ook het College van Procureurs-generaal vreest dat de rechter-commissaris in de Wet Afgeschermd Getuigen een 'vrijwel onmogelijke opdracht' meekrijgt. De rechter-commissaris is immers volledig afhankelijk is van wat de AIVD-ambtenaar hem meedeelt, zonder dat hij de mogelijkheden heeft om dat te controleren. Het feit dat het laatste woord bij de afgeschermd getuige ligt lijkt over het geheel genomen afbreuk te doen aan de waarborgfunctie die de rechter-commissaris volgens de minister zou moeten innemen in de procedure.

525 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 7, p. 7: 'De mate waarin de AIVD zelf beoordeelt of de staatsveiligheid geschaad wordt indien niet de regeling voor het afgeschermd getuigenverhoor wordt gevolgd en zelf bepaalt of het proces-verbaal van het verhoor aan het procesdossier wordt toegevoegd, baart de leden van de SP-fractie zorgen. Kan de regering ingaan op de vraag hoe wordt gecontroleerd of de AIVD niet per definitie zal claimen dat de staatsveiligheid een afgeschermd getuigenverhoor noodzakelijk maakt en aan de aanwezigheid van de verdediging bij het getuigenverhoor in de weg staat?' Zie ook *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 6, p. 5-6 (CDA-fractie), p. 13 (GroenLinks).

526 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 743, nr. 3, p. 15-6.

527 Advies van de NVvR inzake de Wet afgeschermd getuigen, 16 januari 2006, p. 2. De NVvR hint hier naar een eerder door CDA-fractielid Verhagen gemaakte opmerking.

528 NOvA Advies inzake de Wet Afgeschermd Getuigen van 28 juni 2004, p. 7.

'Weliswaar is het horen in handen gesteld van de rechter-commissaris, maar de waarborgen die in andere procedures hieraan verbonden zijn ontbreken, omdat bij alle kwesties in verband met het verhoor, het belang van de staatsveiligheid zoals gezien door de ambtenaar van de AIVD de doorslag geeft.'⁵²⁹

Tijdens de openbare behandeling van het wetsvoorstel zijn het voornamelijk de SP, GroenLinks, D66 en – zij het in iets mindere mate – de PvdA die zich kritisch uitlaten over de doorslaggevende stem van de afgeschermd getuige in relatie tot de beoogde betrouwbaarheidstoets door de rechter-commissaris.⁵³⁰ Deze kritiek wordt neergelegd in een aantal amendementen die variëren van het ondersteunen van de rechter-commissaris bij zijn beslissing tot het in het geheel schrappen van het instemmingvereiste van de afgeschermd getuige. Alle amendementen worden uiteindelijk verworpen.⁵³¹ Tevens wordt een tweetal amendementen ingediend over het ontbreken van een hoger beroep regeling,⁵³² en wordt de beperkte motiveringsverplichting van de rechter-commissaris eveneens door enkele Kamerleden als problematisch ervaren (hierover wordt geen amendement ingediend).⁵³³ In een reactie op de amendementen licht de minister toe waarom hij van mening is dat het openstellen van hoger beroep niet zinvol is. Een van de redenen, de belangrijkste reden, is gelegen in de marginale toetsing:

'Een belangrijke reden vormt het gegeven dat de rechter-commissaris slechts marginaal bekijkt of de status van afgeschermd getuige kan worden verleend. De rechter-commissaris is immers niet in de gelegenheid om volledig te overzien

529 Advies Raad van de Rechtspraak inzake de Wet afgeschermd getuigen, 22 november 2004, p. 2.

530 Handelingen *Kamerstukken II*, 21 april 2005, p. 4609-4610 (De Wit, SP) p. 4617-4618 (De Vos, GroenLinks).

531 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 14 (motie De Vos inzake het versterken van de rechterlijke controle op de beslissing van de rechter-commissaris) nr. 17 (motie De Vos inzake het afschaffen van het instemmingsrecht van de afgeschermd getuige) nr. 13 (motie De Wit inzake het doen bijstaan van de rechter-commissaris door onafhankelijke deskundigen voor wat betreft het toetsen van de betrouwbaarheid en kwaliteit van ambtsberichten).

532 NOvA Advies inzake de Wet Afgeschermd Getuigen van 28 juni 2004, p. 4-5 Tegen de beslissing van de rechter-commissaris tot toepassing van de regeling is geen hoger beroep of cassatie toegelaten, zodat de zittingsrechter en partijen geheel afhankelijk zijn van het naar verwachting nauwelijks gemotiveerde oordeel van de rechter-commissaris wat dat betreft. Of deze vorm van gebonden delegatie van de toetsing van de betrouwbaarheid van bewijsmiddelen voldoet aan de eisen van artikel 6 EVRM is onzeker.; *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 6, p. 11 (PvdA) Namens de PvdA wordt dit punt ook tijdens de openbare behandeling van het wetsvoorstel nogmaals naar voren gebracht door Wolfsen: *Kamerstukken II* Handelingen, 21 april 2005, p. 4602. Amendementen 14 (Vos) en 18 (Wolfsen).

533 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 6, p. 9 (PvdA) p. 12 (GroenLinks).

in hoeverre het belang van de staatsveiligheid vergt dat de regeling wordt toegepast. Hij is op dit punt vooral afhankelijk van de informatie van de AIVD.⁵³⁴

Eenzelfde redenering ligt ten grondslag aan de beperkte motiveringsplicht voor de rechter-commissaris:

‘Dit oordeel [dat er sprake is van een situatie waarin «het belang van de staatsveiligheid» kan worden geschaad] zal niet omstandig gemotiveerd behoeven te worden. Een belangrijke reden daarvoor vormt al het feit dat de rechter-commissaris dikwijls onvoldoende in de gelegenheid zal zijn om volledig te bepalen in hoeverre dit belang kan worden geschaad.⁵³⁵

Gesignaleerde gespannen verhoudingen

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel wordt eveneens als belangrijk punt van kritiek aangevoerd de gespannen verhouding tussen de regeling en een aantal fundamentele straf(proces)rechtelijke beginselen en uitgangspunten in het bijzonder het onmiddelijkheidsbeginsel (en in het verlengde daarvan het directe ondervragingsrecht van de verdediging) en het beginsel van interne openbaarheid.⁵³⁶ Op basis van het eerste beginsel zijn getuigen omwille van een ‘eerlijk proces’ verplicht ter terechtzitting te verschijnen opdat zij daar direct kunnen worden ondervraagd. Het beginsel van de interne openbaarheid ziet op het feit dat de verdachte en diens raadsman aanwezig zijn bij proceshandelingen die de verdachte betreffen, of dat zij althans daarvan op de hoogte worden gebracht en dat de verdediging wordt geïnformeerd over het bewijsmateriaal en andere relevante gegevens en in de gelegenheid wordt gesteld een en ander te toetsten op betrouwbaarheid en rechtmatigheid.⁵³⁷ Het moge duidelijk zijn dat uit de hiervoor beschreven feitelijke gang van zaken volgt dat het verhoor van een afgeschermd getuige een vergaande inbreuk op deze beginselen met zich mee kan brengen. Immers, niet alleen zal het bijwonen van het getuigenverhoor door de verdediging ‘niet anders dan bij hoge uitzondering toelaatbaar zijn’,⁵³⁸ tevens kan de afgeschermd getuige bepalen dat hij ‘omwille van de staatsveiligheid’ geen antwoord kan geven op vooraf ingediende vragen door de verdediging,⁵³⁹ of dat zijn verhoor – met daarin zowel belastende als ontlastende informatie – in het geheel niet bij het straf-

534 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 27, p. 2. De minister voert als overige redenen op het beperkte gebruik van het rechtsmiddel hoger beroep bij de regeling van de bedreigde getuige en het feit dat bij een afwijzende beslissing van de rechter-commissaris de zittingsrechter alsnog tot besluit van de regeling kan beslissen.

535 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 7, p. 20.

536 ‘Bij wetgeving als de onderhavige komen vaak de grenzen van de democratische rechtsstaat en fundamentele rechtsbeginselen nadrukkelijk in het vizier’, aldus de NVvR in haar advies van 16 januari 2006 over het wetsvoorstel, p. 1.

537 Tadic 2002, p. 200-201.

538 *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 743, nr. 3, p. 3 (MvT).

539 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 7, p. 25.

dossier kan worden gevoegd. De adviserende instanties tonen zich bezorgd over de mogelijke inperkingen van deze rechten van de verdediging. De NOvA wijst op de uniciteit van de beperkingen in het kader van de geschiedenis van de Nederlandse terrorismebestrijding:

'Het is opmerkelijk dat daadwerkelijke terroristische aanslagen, zoals bijvoorbeeld de Molukse treinroof, de aanslagen van RARA op vestigingen van de Makro of op personen zoals destijds staatssecretaris Kosto, in het verleden geen aanleiding hebben gegeven tot beperking van het ondervragingsrecht.'⁵⁴⁰

Ook de Raad van de Rechtspraak spreekt met betrekking tot de inbreuk op het onmiddelijkheidsbeginsel van 'een verdergaande inbreuk dan de inbreuken die tot nu toe daarop zijn gemaakt' omdat 'de grond [voor het toepassen van de regeling] – het belang van de staatsveiligheid – niet getoetst worden door de rechter.'⁵⁴¹ In een reactie op de zorgen betreffende de inperking van de rechten van de verdediging laat de minister geen twijfel bestaan dat de staatsveiligheid prevaleert boven het belang van het strafproces:

'Te dien aanzien zou ik voorop willen stellen dat een strafprocedure waarin de verdediging de mogelijkheid krijgt om alle getuigen rechtstreeks op een openbare zitting te ondervragen uiteraard altijd de voorkeur heeft. Echter, indien zulks niet mogelijk is omdat andere legitieme belangen zich daartegen verzetten, dienen deze andere belangen te worden afgewogen tegen het belang van een zo onbelemmerd mogelijke uitoefening van het ondervragingsrecht door de verdediging. Het gerechtvaardigde belang waarvan in het onderhavige geval sprake is, betreft het belang van de staatsveiligheid.'⁵⁴²

De Raad geeft aan, naast een procedureel bezwaar tegen de regeling van de afgeschermden getuigen, tevens een inhoudelijk bezwaar te hebben. De Raad betwijfelt in hoeverre de regeling daadwerkelijk extra informatie zal opleveren:

540 NOvA-advies 28 juni 2004, p. 8.

541 Advies Raad van de Rechtspraak inzake de Wet afgeschermden getuigen, 22 november 2004, p. 4; Ook de NOvA toont zich bezorgd over de inperking van het onmiddelijkheidsbeginsel 'Het wetsvoorstel is een onmiskenbare verdere inperking van het onmiddelijkheidsbeginsel en het ondervragingsrecht door de invoering van een regeling van de afgeschermden getuigen, die cumulatief met de andere beperkingen – vooral met die van de anonieme getuigen – kan worden toegepast. De voorgestelde regeling vergroot het risico dat de berechting van verdachten niet meer voldoet aan de eisen van een eerlijk proces zoals voorzien in artikel 6 EVRM.' NOvA advies 28 juni 2004, p. 8.

542 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 7, p. 6. Zie ook *Kamerstukken II* Handelingen 27 april 2005, p. 4739: Donner is van mening dat de verdediging niet op een grotere achterstandspositie komt dan nu reeds het geval is met de ambtsberichten: 'De verdediging wordt niet op achterstand geplaatst, maar de rechtspleging wordt gediend doordat de overtuigende kracht van gerechtvaardigde bewijsmiddelen wordt versterkt. De rechtvaardiging ligt in de procedure die wij hier vastleggen. De compenserende maatregelen voor de verdediging liggen in de elementen die ik heb genoemd.'

‘Nu het ernaar uitziet dat via de voorgestelde constructie toevoeging van een proces-verbaal van verhoor van een ambtenaar van de inlichtingendienst alleen zal geschieden als de informatie niet in strijd kan komen met het belang van de staatsveiligheid, behelst dit proces-verbaal naar verwachting niet meer dan een ambtsbericht.’⁵⁴³

Ook de CU geeft aan te vrezen voor ‘een geringe meerwaarde’ van de nieuwe wetgeving ‘ook voor de terrorismebestrijding’ wat met zich meebrengt dat onomstotelijk moet vast komen te staan waarom de regeling, en alle negatieve gevolgen en inbreuken die deze met zich brengt, desondanks toch noodzakelijk is.⁵⁴⁴ De Raad voor de Rechtspraak noemt naast de beginselen van onmiddellijkheid en interne openbaarheid ook nog het beginsel van de materiële waarheidsvinding waarmee het wetsvoorstel op gespannen voet zou staan door het ontbreken van de mogelijkheid van de rechter om bronnen zelf te toetsen in het geval van een afgeschermd getuige.⁵⁴⁵

De kanttekeningen die vanuit de Tweede Kamer worden geplaatst bij de inperking van bovenstaande beginselen komen voornamelijk vanuit de SP en GroenLinks, maar ook de PvdA en D66 tonen zich bezorgd om te positie en de rechten van de verdediging en vinden het, anders dan bijvoorbeeld de VVD,⁵⁴⁶ niet dat voor een dergelijke inbreuk een gerechtvaardigde grond bestaat in de vorm van het belang van de staatsveiligheid.⁵⁴⁷ Met het oog op de gespannen verhouding tot artikel 6 EVRM en daarmee de fundamentele beginselen van het straf(proces)recht alsmede met het oog op de mogelijkerwijs beperkte effectiviteit van de regeling worden er tijdens de openbare behandeling van het wetsvoorstel een aantal voorstellen geopperd welke enigszins tegenwicht zouden moeten bieden aan de potentieel vergaande impact van de wet. Zo wordt er in de eerste termijn door GroenLinks bij monde van Kamerlid Vos een amendement ingediend om de wetgeving betreffende de afgeschermd getuige te beperken tot terreurzaken om op die manier te waken voor een ‘olievlekwerking’ van de nieuwe bevoegdheden door het gehele strafrecht.⁵⁴⁸ De NOvA onderschrijft dit gevaar en geeft zelfs te kennen dat ‘(...) de beoogde regeling een ongunstige invloed zal hebben op de strafrechts-

543 Advies raad van de rechtspraak, 22 november 2004, p. 3.

544 *Kamerstukken II* Handelingen 21 april 2005, 4614 (CU Rouvoet).

545 Advies raad van de rechtspraak, 22 november 2004, p. 4-5.

546 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 6, p. 3.

547 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 473, nr. 6, p. 7 (SP) p. 11 (PvdA), p. 13-14 (GroenLinks) *Handelingen II* 21 april 2005, p. 4609-4610 (SP, De Wit) p. 4616-4618 (Vos, GroenLinks) p. 4619-4620 (D66, Van der Laan).

548 *Handelingen II* 21 april 2005, p. 4618 (Vos) p. 4620. (D66) ‘Deze wet wordt volledig geplaatst in de context van terrorismebestrijding, maar de bevoegdheden gelden wel voor alle strafzaken. Zo verspreiden de terrorismebevoegdheden zich toch weer als een olievlek door het strafrecht.’

pleging.⁵⁴⁹ Het amendement wordt verworpen. In een reactie op de voorgestelde beperking van de werking van de regeling geeft de minister aan dat het:

'Buiten de context van de terrorismebestrijding ook moeilijk voorstelbaar [is] dat de afweging tussen belangen van strafvordering en van staatsveiligheid zal spelen op een wijze die tot gebruik van de procedure inzake de afgeschermd getuige noodzaakt (...) Indien in een uitzonderlijk geval, toepassing van de voorgestelde procedure in de rede ligt bij een zeer ernstig misdrijf dat niet – om welke reden dan ook – als terroristisch misdrijf kan worden gekwalificeerd, zie ik echter ook geen dwingende reden die toepasselijkheid op het niveau van de wet uit te sluiten.'⁵⁵⁰

Een ander amendement, uit de koker van D66, betreft het instellen van een horizonbepaling om de wetgeving vijf jaar na inwerkingtreding te evalueren en te bezien in hoeverre de wetgeving in die periode een daadwerkelijke meerwaarde heeft gehad om vervolgens te beslissen over het al dan niet laten voortbestaan van de wetgeving om op die manier 'overbodige wetgeving' te voorkomen.⁵⁵¹ Ondanks een vurig betoog van fractievoorzitter van D66 Van der Laan waarin ze benadrukt dat terughoudend moet worden omgegaan met wetgeving waarvan de effecten, negatief danwel positief, nog niet duidelijk zijn en waarin ze wijst op het gebruik van horizonbepalingen bij verschillende bepalingen in de Amerikaanse Patriot Act, wordt ook dit amendement verworpen. Het opnemen van een horizonbepaling zou volgens minister van Justitie Donner, en hij wordt hierin gesteund door Kamerleden Griffith (VVD) en Van der Staaij (SGP), impliceren dat het probleem van terrorisme over vijf jaar niet meer zou bestaan, wat niet in te schatten is.⁵⁵² Een tweede amendement van de hand van Van der Laan wordt echter wel aangenomen en tevens zeer positief ontvangen door minister Donner.⁵⁵³ Het betreft het amendement tot het opnemen van een evaluatiebepaling in de wet op basis waarvan de wet binnen vijf jaar na inwerkingtreding zou moeten worden geëvalueerd.

549 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 753, nr. 17 (amendement lid Vos). Naast GroenLinks heeft ook de SP haar zorgen geuit over de mogelijke toepassing van de regeling voor de afgeschermd getuigen bij andere delicten dan terrorisme, bijvoorbeeld bij drugszaken. Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 6, p. 7. De leden van de SP-fractie verwijzen hier eveneens naar het advies van de NOvA. De NOvA verwacht eveneens dat de regeling van de afgeschermd getuige zal bevorderen dat de informatiepositie van de AIVD in bredere zin zal worden ingezet.

550 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 7, p. 16; *Handelingen II* 29 743, 27 april 2005, p. 4737 (Donner).

551 *Handelingen II* 21 april 2005, p. 4616-4623.

552 *Handelingen II* 21 april 2005, p. 4623 (Griffith) p. 4625 (Van der Staaij); *Handelingen II* 25 april 2005, p. 4755 (Donner).

553 *Handelingen II* 25 april 2005, p. 4756 (Donner) 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.

Bij een dergelijke evaluatie zou, zo volgt uit het amendement, 'ten minste aandacht [dienen] te worden besteed aan de mate waarin de wet bijdraagt aan de bestrijding van terrorisme en aan eventuele gevolgen van de wet voor de positie van de verdachte.'⁵⁵⁴

Informatie van buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Tot slot betreft een belangrijk punt van zorg de herkomst van de informatie waar ambtsberichten op zijn gebaseerd. Aangezien ook informatie van buitenlandse inlichtingendiensten ten grondslag kan liggen aan ambtsberichten, toont de Tweede Kamer zich bezorgd over de wijze waarop deze informatie verkregen kan zijn en wijst hier in het bijzonder op de mogelijkheid dat deze informatie door middel van marteling kan zijn verkregen.⁵⁵⁵ Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel op 18 mei 2005 wordt dan ook door PvdA Kamerlid Wolfsen een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht al het mogelijke te doen om te bewerkstelligen dat informatie die is verkregen door marteling of foltering niet toe te laten tot het strafproces.⁵⁵⁶ Het probleem van buitenlandse inlichtingen wordt door de minister onderkend. Zo geeft de minister aan dat ondanks het feit dat binnen het circuit van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de grootst mogelijk zorgvuldigheid wordt betracht om het gebruik van dergelijke informatie te voorkomen, het soms ondanks de diverse voorzorgsmaatregelen 'niet te achterhalen valt of van een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst ontvangen informatie wellicht verkregen is door foltering.'⁵⁵⁷ Mede met het oog op deze onzekerheid geeft de minister te kennen de motie te onderschrijven.⁵⁵⁸

Stemming over het wetsvoorstel

Uiteindelijk wordt op 28 juni 2005 door de Tweede Kamer over het voorstel gestemd. Opvallend is dat de meeste fracties zich tijdens de tweede termijn van de openbare behandeling van het wetsvoorstel nog uitdrukkelijk hebben afgevraagd wat nu de exacte toegevoegde waarde en de noodzaak van de nieuwe regeling betreffende de afgeschermden getuige zijn. Mogelijkerwijs heeft het antwoord van de minister dat de noodzaak van de wetgeving is gelegen in het beter kunnen bestrijden van terrorisme doordat op deze manier sneller en eenvoudiger tot een veroordeling zou kunnen worden gekomen het gros van deze partijen kunnen overtuigen aangezien het wetsvoorstel uiteindelijk

554 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 15 (amendement Van der Laan).

555 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 7, p. 29; *Handelingen II* 21 april 2005, p. 4606; *Kamerstukken II* *Handelingen* 18 mei.

556 *Handelingen II* 18 mei 2005, p. 4874 en *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 25 (motie Wolfsen).

557 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 27, p. 3.

558 Motie aangenomen met algemene stemmen, *Stemmingen II* 30 juni 2005, p. 6052.

gewoon wordt aangenomen.⁵⁵⁹ Opmerkelijk is het gedrag van D66 tijdens de stemming over het wetsvoorstel. Tijdens de schriftelijke en de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel heeft de partij getoond grote moeite te hebben met de ingrijpende wet. In een stemverklaring voorafgaand aan de stemming geeft fractievoorzitter Van der Laan aan dat van een wetsvoorstel dat zo ingrijpend is met het oog op de rechten van de verdachte, het in ieder geval vast zou moeten staan dat de wetgeving effectief is, of zal kunnen zijn. Dit laatste heeft de minister volgens Van der Laan niet duidelijk kunnen maken en nu de horizonbepaling ook nog eens niet is aangenomen, ziet de partij zich voor een dilemma gesteld: wat te doen? Het antwoord wordt door Van der Laan gegeven:

‘Dan komt het tweede uitgangspunt van de D66-fractie bij terrorismebestrijding om de hoek kijken en dat is: *better safe than sorry*. Liever kiezen voor veiligheid dan spijt hebben achteraf. Terrorisme vormt zo’n ernstige bedreiging voor de democratische rechtsstaat dat ook de D66-fractie vergaande regels in principe een kans wil geven zich te bewijzen’.⁵⁶⁰

Het argument van de maatschappelijke veiligheid, het ‘voorkomen is beter dan genezen’ uitgangspunt, geeft blijkbaar uiteindelijk de doorslag en lijkt daarmee zwaarder te wegen dan de eveneens aanwezige geuite principiële bezwaren van de partij ten aanzien van het voorstel.

Behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer

De behandeling in de Eerste Kamer brengt nauwelijks nieuwe discussiepunten aan de orde en het debat wordt grotendeels voortgezet langs dezelfde lijnen als het debat in de Tweede Kamer. Echter, waar de diverse fracties in de Tweede Kamer zich enigszins sceptisch toonden ten aanzien van de toegevoegde waarde van de nieuwe wet, is in de tussentijd – hangende de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer – met het oog op de betwiste noodzakelijkheid nog een ‘complicerende’ factor bijgekomen volgens sommige leden van de Eerste Kamer.⁵⁶¹ Het betreft de uitspraak van de Hoge Raad van 5 september 2005 inzake de cassatie in de Eik-zaak. De Hoge Raad laat de uitspraak van het Hof in stand waardoor onomstotelijk vast komt te staan dat ambtsberichten van de AIVD kunnen worden gebruikt in het strafproces, zowel als startinformatie aan de politie (voor nader onderzoek) en als bewijsmiddel. Door deze uitspraak zou de problematiek waar het wetsvoorstel op ziet in handen van de rechtsprekende macht komen te liggen en het wetsvoorstel onnodig geworden zijn. Kox (SP) is van mening dat in een dergelijk geval zijn

559 Tegen GL en SP, Voor PvdA, de groep Lazrak, D66, Groep Wilders, VVD, CDA, CU, SGP, LPF.

560 *Handelingen II* 28 juni 2005, p. 5768.

561 *Handelingen I* 12 september 2006, p. 1787-1789 (Jurgens) Ook Kox (SP), De Wolff (Groen-Links) Holdijk (SGP) werpen deze vraag op p. 1792, p. 1793.

fractie 'de rechtspraak nu voorrang geeft boven wetgeving'.⁵⁶² Waar de verschillende fracties de vraag opwerpen of het wetsvoorstel onnodig is geworden door de uitspraak van de Hoge Raad beweert de minister het omgekeerde. De uitspraak van de Hoge Raad zou 'reden te meer zijn voor aanvaarding van het wetsvoorstel' om op die manier de rechter in staat te stellen kleuring te geven aan in het strafproces gebruikt AIVD-materiaal.⁵⁶³ Volgens Donner is het wetsvoorstel juist een uitwerking van het beginsel dat informatie van de inlichtingendiensten kan worden gebruikt in het strafproces. Het gaat erom dat ambtsberichten door het verhoren van afgeschermd getuigen kunnen worden 'ingekleurd' en zo de rechter meer houvast bieden. De minister geeft toe dat in het belang van de staatsveiligheid de afgeschermd getuige van de AIVD altijd het laatste woord heeft wat betreft de vraag of een getuigenverklaring wel of niet aan het strafdossier wordt toegevoegd en dat daarmee het doel van het strafproces, de materiële waarheidsvinding, niet zozeer wordt gediend. Dit is echter geen probleem, zo voegt de minister toe, aangezien het belang van de staatsveiligheid de waarheidsvinding ook in de weg kan staan.⁵⁶⁴ Het door alle fracties aangedragen probleem van het ontlastende bewijs dat door de regeling van de afgeschermd getuige uit het strafdossier kan worden gehouden, wordt eveneens weersproken door de minister.⁵⁶⁵ Onder verwijzing naar de aard en het gevaar van het nieuwe terrorisme ten opzichte van het oude terrorisme, en de plicht van de overheid haar burgers bescherming te bieden, verdedigt de minister de noodzaak tot aanpassingen van het strafrecht en opsporingsmethoden. De minister voegt hier aan toe:

562 *Handelingen I* 26 september 2006, p. 1-12; Lid Kox van de SP wijst in deze context eveneens op de roerige ontstaansgeschiedenis van de wet: 'Dit wetsvoorstel moeten wij in zijn context zien. Die context is dat de rechter niet deed wat de politiek, het parlement wilde. Dat was de reden waarom het parlement tegen de minister heeft gezegd dat hij een wet moest maken om die situatie te corrigeren. Nog voordat dit wetsvoorstel wet is geworden, corrigeert de Hoge Raad de rechterlijke macht, met als gevolg dat rechters wel gaan doen wat parlement en politiek van hen wilden' *Handelingen I* 12 september 2006, p. 1819.

563 *Handelingen I* 12 september 2006, p. 1819.

564 Het beperken van de materiële waarheidsvinding wordt met name door de leden De Wolff (GroenLinks) en Jurgens (PvdA) problematisch bevonden. Voor GroenLinks en een deel van de PvdA-fractie is in de beperking van de materiële waarheidsvinding door de geprivilegieerde positie van de AIVD een belangrijke reden gelegen om uiteindelijk tegen het wetsvoorstel te stemmen. *Handelingen I* 26 september 2006, p. 12 (Jurgens) Voor de reactie van de minister: *Handelingen I* 26 september 2006, p. 1824.

565 Alle fracties, eveneens de fracties van CDA en VVD die zich achter de regering scharden bij de behandeling van het voorstel, hebben kritiek op de positie van de AIVD in het geheel. In het bijzonder wordt de vraag aan de orde gesteld wat er gebeurt met ontlastende verklaringen die buiten het dossier worden gehouden. Zo wijzen Broekers-Knol (VVD) en Van de Beeten (CDA) er op dat in het geval ontlaste informatie wel bekend is bij de rechter-commissaris maar niet bij de zittingsrechter (omdat de afgeschermd getuige opname van zijn verklaring in het strafdossier blokkeert) er gewetensnood kan ontstaan bij de rechter-commissaris en de verdachte kan worden benadeeld. *Handelingen I* 12 september 2006, p. 1794 (Broekers-Knol) p. 1795 (Van de Besten) ook lid Holdijk (SGP) werpt de vraag betreffende het ontlastende bewijs op p. 1797.

'Wij zullen telkens opnieuw moeten bezien wat redelijk is, wat in de gegeven situatie recht doet aan de belangen die in het geding zijn: het belang van een potentiële verdachte, ook een eventueel onschuldige verdachte, en het belang van onschuldigen die slachtoffers kunnen worden van een aanslag.'⁵⁶⁶

Ondanks het feit dat ook in de Eerste Kamer, in de lijn van het openbare debat in de Tweede Kamer, nog de nodige vraagtekens bestonden ten aanzien van het wetsvoorstel, ook bij de fracties die zich achter de regering schaarden bij de behandeling van het voorstel,⁵⁶⁷ weet de minister de meerderheid van de Eerste Kamer te overtuigen. Afgezien van een deel van de PvdA-fractie en de volledige fracties van SP en GroenLinks stemmen de overige fracties voor het wetsvoorstel.⁵⁶⁸

4.7.3 Wet verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (WOTM)⁵⁶⁹

De basis voor deze wet is evenals de hiervoor besproken Wet Afgeschermdde Getuigen gelegen in de aanslagen in Madrid. In de hiervoor reeds aangehaalde brief aan de Tweede Kamer van 31 maart 2004 kondigde de minister van Justitie aan dat bij de reeds eerder aangegeven doorlichting van de wetgeving het belang van het voorkomen en het opsporen van terroristische misdrijven centraal zou staan.⁵⁷⁰ In de opvolger van deze eerste brief geeft de minister vervolgens te kennen dat het vermogen van de overheid en samenleving zich tegen een mogelijke aanslag te beschermen en zich te wapenen tegen pogingen daartoe moeten worden aangepast aan de terroristische dreiging.⁵⁷¹ Hoewel het nieuwe terrorisme een bedreiging vormt voor de westerse samenleving in haar geheel, loopt Nederland volgens de minister extra risico vanwege de Nederlandse aanwezigheid in Irak en de goede band tussen Nederland en de Verenigde Staten.⁵⁷² In de verschillende brieven inzake de (voortgang

⁵⁶⁶ *Handelingen I* 12 september 2006, p. 1818.

⁵⁶⁷ Bij alle fracties, ook bij het CDA en de VVD, bestond er twijfel over de positie van het AIVD in het geheel.

⁵⁶⁸ Woordvoerder Jurgens van de PvdA zei in zijn stemverklaring dat een recente uitspraak van de Hoge Raad waarin afgeschermdde getuigen toelaatbaar worden genoemd het wetsvoorstel overbodig maakt in de ogen van een deel van de PvdA-fractie, onder wie Jurgens zelf en ook fractievoorzitter Noten. Andere PvdA-leden hadden zich veertien dagen geleden in het debat over de wet door minister Donner van Justitie laten overtuigen. Mevrouw De Wolff van GroenLinks had in het debat de geprivilegieerde positie van de AIVD gehekelde, waardoor de waarheidsvinding in het gedrang zou komen. *Handelingen I* 26 september 2006, 1-12.

⁵⁶⁹ Wet van 20 november 2006, *Stb.* 580. Zie voor een bespreking van onderdelen van deze wet eveneens Borgers, 2007.

⁵⁷⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 27 925, nr. 123, p. 6 e.v.

⁵⁷¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 754, nr. 1, p. 1.

⁵⁷² *Kamerstukken II* 2003/04, 29 754, nr. 1, p. 1 en 2-3; *Kamerstukken II* 2003/04, 27 925, nr. 137.

van de) terrorismebestrijding in Nederland geeft de minister te kennen dat de ruimere strafrechtelijke aansprakelijkheid en het daarmee samenhangende eerder kunnen inzetten van strafvorderlijke bevoegdheden door de inwerking-treding van de Wet terroristische misdrijven en de verruiming van het voorbereidingsartikel 46 Sr, niet toereikend is met het oog op de dreiging en de aard van het nieuwe terrorisme.⁵⁷³ De oplossing is volgens de minister gelegen in 'een verdere uitbreiding van de mogelijkheden van ingrijpen, opsporing en voorlopige hechtenis in geval van de voorbereiding van terroristische misdrijven.'⁵⁷⁴ Het strafrecht 'heeft immers niet alleen betekenis bij het reageren op gepleegd onrecht, maar ook bij het voorkomen daarvan.'⁵⁷⁵ Hiertoe worden in de brief van 10 september 2004 een aantal voorstellen gepresenteerd dat uiteindelijk is uitgewerkt in het wetsvoorstel 'verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven' (hierna: het wetsvoorstel). Tegen de achtergrond van de eerste terroristische aanslag op Nederlandse bodem, (het debat over) de moord op Theo van Gogh,⁵⁷⁶ wordt het wetsvoorstel verruiming opsporingsmogelijkheden verder voorbereid om uiteindelijk op 17 juni 2005, twintig dagen voor de aanslagen in Londen, ter overweging aangeboden te worden aan de Tweede Kamer. In de memorie wordt de moord op Van Gogh aangegrepen om het belang van het wetsvoorstel extra te onderstrepen:

'De betekenis van het wetsvoorstel wordt verder onderstreept door de moord op de heer Th. Van Gogh en de reacties daarop vanuit de politiek en de samenleving, Het Kabinet werpt het idee van een Nederland waarin mensen voor hun leven moeten vrezen als zij uitkomen voor hun mening, verre van zich. Het zal een ontwikkeling in die richting met alle middelen die rechtsstatelijk toelaatbaar zijn, bestrijden. Bij strafbare feiten met een terroristisch oogmerk moeten politie en justitie beschikken over voldoende toegesneden bevoegdheden om in een zo vroeg mogelijk stadium adequaat te kunnen optreden. Daartoe strekt dit wetsvoorstel.'⁵⁷⁷

4.7.3.1 Doel en strekking van de wet

Het wetsvoorstel bevat zoals gezegd een indrukwekkend pakket aan wijzigingen van hoofdzakelijk het Wetboek van Strafvordering, maar ook behelst het voorstel wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht en een aantal andere bijzondere wetten in verband met de opsporing. Daar dit onderzoek zich richt op het straf(proces)recht, zal voor wat betreft de impact van de voorgestelde

573 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 754, nr. 1, p. 12-14; *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754, nr. 5, p. 12-13.

574 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 754, nr. 1, p. 2, p. 12-14.

575 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 754, nr. 1, p. 2, p. 12; *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 7.

576 *Handelingen II* 11 november 2004, p. 1278-1332.

577 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 2.

wijzigen worden volstaan met een beschrijving van de wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. Waar de Wet terroristische misdrijven een materiële aanpassing betrof van het strafrecht met betrekking tot de terroristische misdrijven (misdrijven gepleegd met een terroristische oogmerk) is het doel van het onderhavige wetsvoorstel er voornamelijk in gelegen de Wet terroristische misdrijven aan te vullen op het formele vlak, het vlak van het strafprocesrecht.⁵⁷⁸ De maatregelen maken niet alleen dat de verdachte van terroristische misdrijven voortaan een aparte status in het strafprocesrecht zal innemen, maar hebben eveneens gevolgen voor niet-verdachten. Kort gezegd houden de processuele wijzigingen als gevolg van het wetsvoorstel in:

- a. een verruiming van de mogelijkheden van verkennend onderzoek, gericht op het vergaren van informatie over mogelijke terroristische misdrijven,
- b. een verruiming van de mogelijkheid om personen te fouilleren zonder dat daarvoor een verdenking ter zake van een strafbaar feit is vereist,
- c. een verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden, doordat voor de toepassing daarvan de aanwezigheid van een 'aanwijzing' in plaats van een verdenking in de zin van het redelijk vermoeden volstaat
- d. het mogelijk maken van voorlopige hechtenis op grond van een 'gewone' verdenking – in plaats van 'ernstige bezwaren' – ter zake van een terroristisch misdrijf. Dat wil zeggen dat bij een redelijk vermoeden van schuld de voorlopige hechtenis reeds kan worden bevolen.
- e. het doen voortduren van de voorlopige hechtenis tot de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting voor een periode van ruim 27 maanden, met als doel de (volledige) inzage van de processtukken door de verdachte uit te stellen. De verlenging van de voorlopige hechtenis wordt iedere 90 dagen beoordeeld.⁵⁷⁹

Naast deze strafprocessuele wijzigingen wordt ook artikel 46 Sr, waarin de voorbereidingshandelingen strafbaar zijn gesteld, opnieuw gewijzigd. Waar dit artikel reeds met het in werking treden van de Wet tot uitvoering van het Internationale Verdrag ter bestrijding van de financiering was aangepast, komt als gevolg van deze wet de eis dat de middelen waar de verdachte mee handelt tot het begaan van het misdrijf 'kennelijk bestemd' zijn, te vervallen.⁵⁸⁰ De voorbereidingsmiddelen dienen nu uitsluitend 'bestemd' te zijn tot begaan van het misdrijf, wat uit de intentie van de verdachte zou moeten blijken. Het begrip 'kennelijk bestemd' vormde een objectiverend en daarmee een aanspra-

⁵⁷⁸ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 1.

⁵⁷⁹ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 1. Zie ook Borgers 2007, p. 44-45.

⁵⁸⁰ Met de inwerkingtreding van de Wet tot uitvoering van het Verdrag ter bestrijding van terrorisme is het bestanddeel (*Stb.* 2001, 675, *Kamerstukken* 28 031) 'in vereniging' geschrapt uit artikel 46 Sr. Het verdrag is te vinden in *Trb.* 2000, 12. Met het vervallen van het verenigingsvereiste was ook voorbereiding van individueel te plegen delicten strafbaar.

kelijkheidsbeperkend vereiste waarmee bezitters van gebruikelijke voorwerpen als huis-, tuin- en keuken chemicaliën, een auto of een plattegrond enige bescherming zouden moeten genieten. Over de daadwerkelijke objectieve strekking van de bepaling bestonden in de literatuur weliswaar verschillende gezichtspunten. De wijziging is mede ingegeven door de vrijspraak van Samir A. door het Hof Den Haag, waarin het begrip ‘kennelijk bestemd’ centraal stond.⁵⁸¹ Naast deze wijziging in 46 Sr beoogt het wetsvoorstel de strafbaarheid van verzwijging van de bekendheid met samenspanning tot een misdrijf en het voornemen tot een misdrijf uit te breiden (artikel 135 en 136 Sr) in overeenstemming met de Wet terroristische misdrijven en wordt artikel 189 Sr uitgebreid waardoor naast het verbergen van iemand die veroordeeld is of vervolgd, wordt het eveneens strafbaar om een verdachte te verbergen.⁵⁸² Hoewel ook over de materiële wijzigingen enkele kritische vragen zijn gesteld vanuit de Kamer, richt de discussie zich hoofdzakelijk op de voorgestelde processuele wijzigingen. In het hierna volgende zal dan ook verder worden ingegaan op dit deel van het politiek debat. Zoals uit het volgende hoofdstuk zal blijken, is het debat over de wijzigingen in 46 Sr beduidend levendiger binnen het juridisch forum.

Dat ook dit wetsvoorstel sterk is ingegeven door de wens om terrorisme zo veel mogelijk te voorkomen blijkt reeds direct uit de toelichting op het wetsvoorstel, om vervolgens op vele momenten gedurende de behandeling van het wetsvoorstel door de minister te worden herhaald. De noodzaak van de wetswijzigingen wordt hierbij vaak eveneens opgehangen aan het ‘nieuwe’ karakter van de terroristische dreiging. Zo schrijft de minister in de memorie van toelichting:

‘Het Kabinet heeft het vaste voornemen te doen wat mogelijk en wenselijk is om het vermogen van overheid en samenleving om terroristische aanslagen te voorkomen, te versterken. Deze voorstellen zijn hiervan een uitvloeisel. De grote bedreiging die van terroristische aanslagen uitgaat, rechtvaardigt dat afwegingen ten aanzien van de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden anders uitvallen dan in het reguliere strafrecht het geval is. Uitgangspunt moet naar het oordeel van het Kabinet zijn dat opsporingshandelingen waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat zij kunnen bijdragen aan het voorkomen van een terroristische aanslag, verricht moeten kunnen worden.’⁵⁸³

Dat bij de terrorismebestrijding, bij het voorkomen van aanslagen, een belangrijke rol is weggelegd voor het strafrecht staat hiermee onomstotelijk vast. Verderop in de memorie benadrukt de minister expliciet deze rol voor het strafrecht ‘De belangrijkste functie van het strafrecht bij terroristische misdrijf-

581 Hof Den Haag 18 november 2000, *LJN* AU6181en in cassatie HR 20 februari 2007, *LJN* AZ0213.

582 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 6, p. 49-50.

583 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 2.

ven ligt in het voorkomen van aanslagen. Zodra een terroristisch misdrijf is gepleegd, is het te laat.⁵⁸⁴

Evenals de hiervoor beschreven wetsvoorstellen is ook dit voorstel uitvoerig besproken in de Tweede en Eerste Kamer en hebben, ditmaal conform de daarvoor gebruikelijke procedures, de diverse adviserende instanties zich (kritisch) uitgelaten over de voorgestelde aanpassingen. Naast de alles overkoepelende vraagtekens die ook bij dit wetsvoorstel zijn geplaatst bij het nut en de noodzaak van de voorgestelde ingrijpende wijzigingen, werden de grootste 'problemen' gevonden in het verlagen van het toepassingscriterium voor bijzondere opsporingsbevoegdheden inzake de opsporing van terroristische misdrijven door de introductie van 'aanwijzingen', het vervallen van het vereiste van 'ernstige' bezwaren voor de voorlopige hechtenis inzake terroristische misdrijven en de verlenging van de periode van de voorlopige hechtenis tijdens welke inzage in processtukken niet mogelijk is. Hoewel er over de andere wijzigingen vanzelfsprekend ook gediscussieerd en om toelichting is gevraagd, zijn dit de centrale aspecten waar de overige wijzigingen nauw mee samenhangen. Om die reden zal de hierna volgende uiteenzetting van het debat zoals dat is gevoerd, zich ook concentreren op deze aspecten en, waar relevant, andere aspecten behandelen.

4.7.3.2 De inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel

In tegenstelling tot de hiervoor besproken wetgeving doorloopt het onderhavige wetsvoorstel zoals gezegd wel de gebruikelijke procedure en is het conceptwetsvoorstel ter consultatie voorgelegd aan diverse adviserende instanties.⁵⁸⁵ De algemene teneur van het commentaar op het conceptwetsvoorstel kan, voor wat de meeste adviserende instanties betreft, het beste worden getypeerd als voorzichtig en op onderdelen zelfs terughoudend. Het College van Procureurs-generaal is de enige instantie die, afgezien van wat wetstechnische opmerkingen ten aanzien van de uitwerking van de voorstellen, aangeeft het wetsvoorstel 'in principe met instemming te begroeten'.⁵⁸⁶ De andere

584 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 6.

585 Het wetsvoorstel is voorgelegd aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), het College van Procureurs Generaal (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).

586 'Voor een adequate bestrijding van het terrorisme zijn deze bevoegdheden, helaas, noodzakelijk. Terecht wordt [door de regering] onderkend dat de belangrijkste functie van het strafrecht bij de bestrijding van terroristische misdrijven ligt in het voorkomen van terroristische aanslagen. Door de aanpassing van een aantal onderdelen van het materiële strafrecht in de afgelopen jaren, zoals weergegeven in de memorie van toelichting, is het strafrecht beter toegesneden op de bestrijding van het terrorisme. De voorstellen tot verbetering van het strafprocesrecht in het onderhavige wetsvoorstel maken het mogelijk om eerder dan thans het geval is opsporingsbevoegdheden in te zetten voor de bestrijding van terrorisme en worden daarom door het College in principe met instemming begroet (...).' Advies

instanties zijn, ondanks het feit dat zij allen onderkennen dat de dreiging van terrorisme noopt tot extra maatregelen, waaronder wetgeving, terughoudender. In het bijzonder wordt betwijfeld in hoeverre de maatregelen zoals voorgesteld in het wetsvoorstel met het oog op het tegengaan van de dreiging de juiste en noodzakelijk zijn. Alvorens in te gaan op de afzonderlijke inhoudelijke wijzigingen zal eerst worden stilgestaan bij deze alles overkoepelende kanttekeningen die zijn geplaatst bij de noodzaak en het nut van het wetsvoorstel.

Nut en noodzaak van het wetsvoorstel

De NOvA wijst op de gebrekkige onderbouwing van het wetsvoorstel, daar uitsluitend aandacht zou worden besteed aan de bescherming van de samenleving tegen terrorisme en nauwelijks aan het recht van de samenleving om beschermd te worden tegen inbreuken op de persoonlijke vrijheid van burger. Het wetsvoorstel zou zich op zeer gespannen voet bevinden met de artikelen 5, 6 en 8 EVRM en vergaande gevolgen met zich mee brengen voor onschuldige burgers. Door de gebrekkige onderbouwing van de noodzaak van een wetsvoorstel met dusdanig vergaande gevolgen komt de NOvA tot een negatief advies over het voorstel en waarschuwt voor het te eenvoudig implementeren van vergaande wetgeving onder invloed van politieke en publieke druk.

‘Mede door de moord op Theo van Gogh heeft het probleem van terrorisme een dynamiek gekregen die uitsluitend lijkt te worden aangestuurd door de maatschappelijke onrust, versterkt door politieke aandacht en nauwelijks door weloverwogen en afgepast beleid. Terrorismisme is een verschijningsvorm van strafbaar gedrag dat zich, behoudends de motieven die er aan ten grondslag liggen, in wezen niet onderscheidt van in georganiseerd verband gepleegde zware criminaliteit. Er is geen reden om het strafrechtelijk systeem te belasten door voor de opsporing en vervolging van terrorisme een apart strafvorderlijk regiem in te stellen.’⁵⁸⁷

Evenals de NOvA wijzen ook het CBP en de NVvR (deze laatste weliswaar in minder sterke bewoordingen) op het feit dat de minister in de conceptmemorie van toelichting louter aandacht lijkt te schenken aan het doel van de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheden, het voorkomen van aanslagen, maar dat er hierbij onvoldoende wordt stilgestaan bij de impact van het wetsvoorstel op de (waarborging van de) belangen van burgers die in het gedrang kunnen komen.⁵⁸⁸ Zowel de NOvA, het CBP maar ook de Raad van State wijzen er op dat het niet duidelijk is waarom de voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn en op welke wijze zij, eveneens gezien vanuit het licht van reeds bestaande strafvorderlijke instrumenten waarvan onvoldoende is vast-

College van PG's (OM) 21 december 2004, p. 1-2.

⁵⁸⁷ Advies NOvA, 17 december 2004, p. 7.

⁵⁸⁸ CBP advies, 22 december 2004, p. 1.

gesteld dat zij niet toereikend zijn, zouden moeten bijdragen aan de bestrijding van de terroristische dreiging.⁵⁸⁹

'De voorstellen lijken in hoofdzaak voort te spruiten uit een behoefte verregaande bevoegdheden te verkrijgen ter bestrijding van terrorisme, zonder dat duidelijk wordt dat het bestaande instrumentarium in dit opzicht te kort zou schieten. De behoefte aan verregaande bevoegdheden wordt niet gestaafd met argumenten anders dan dat er van terrorisme een grote dreiging voor de samenleving uitgaat.'⁵⁹⁰

De Raad voor de Rechtspraak richt zich in haar advies in het bijzonder op de impact van de voorgestelde wijzigingen op de rol van de rechter, waarbij de Raad voornamelijk haar zorgen uit over het oordelen door de rechter over de verlenging van de voorlopige hechtenis op basis van een onvolledig dossier omdat bepaalde stukken omwille van het belang van het onderzoek geheim kunnen worden gehouden.⁵⁹¹ Ook de Raad wijst, in overeenstemming met de andere adviesorganen op de beperkingen die voortvloeien uit het EVRM en stelt zich de vraag hoe het wetsvoorstel zich daartoe verhoudt.⁵⁹² Bij de bespreking van deze twee inhoudelijke aspecten van het voorstel zal nader worden ingegaan op de exacte bezwaren van de Raad te dien aanzien. De kritische kanttekeningen van de verschillende adviesinstanties hebben niet tot grote wijzigingen geleid en hebben met name ervoor gezorgd dat de minister bepaalde aspecten in de memorie van toelichting zoals deze uiteindelijk aan de Kamer is verzonden duidelijker heeft uitgelegd en geëxpliciteerd.⁵⁹³

Niet alleen vanuit de adviserende instanties wordt de vraag gesteld in hoeverre het wetsvoorstel noodzakelijk is met het oog op de reeds bestaande

589 'In de onderbouwing van de keuze voor de voorgestelde uitbreiding van bevoegdheden schiet het conceptwetsvoorstel te kort. Het geeft de politie en justitie bevoegdheden die vergelijkbaar zijn aan die van de AIVD. Waarom dat nodig is en waaruit die noodzaak zou kunnen blijken wordt niet geëxpliciteerd' CBP advies, 22 december 2004, p. 1; *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 5, p. 1-2 (advies Raad van State).

590 Advies Nederlandse Orde van Advocaten, Adviescommissie Strafrecht, 17 december 2004, p. 2.

591 Advies Raad voor de Rechtspraak, 23 december 2004, p. 5 'Resumerend vestigt de Raad de aandacht op het wezenlijke dilemma waarvoor dit wetsvoorstel de rechter plaatst. Hij moet op basis van summiere, voor hem niet toetsbare gegevens een ingrijpende beslissing nemen. Daarbij loopt hij het risico dat hij een onschuldig persoon voor lange duur van zijn vrijheid berooft, dan wel een persoon die voor de maatschappij een ernstige bedreiging vormt in vrijheid stelt. Het komt de Raad voor dat het wetsvoorstel de rechter onvoldoende instrumenteert om deze risico's op een maatschappelijk aanvaardbare wijze het hoofd te bieden'.

592 Advies Raad voor de Rechtspraak, 23 december 2004, p. 2, 4, 5.

593 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 3-5. Op deze pagina's zet de minister de kritiek van de verschillende instanties uiteen en geeft aan op welke punten hij het met hen eens danwel oneens is.

strafvorderlijke instrumenten en bevoegdheden, ook vanuit de verschillende fracties komt deze vraag, los van de opmerkingen die per onderdeel van het wetsvoorstel worden geformuleerd, naar voren.⁵⁹⁴ Om draagvlak te houden voor dergelijke wetgeving is het immers van belang dat de noodzaak onomstotelijk vast staat.⁵⁹⁵ De leden van de PvdA-fractie geven aan dat het bij dergelijke ingrijpende wetgeving de noodzaak niet afdoende wordt aangetoond door slechts te verwijzen naar 'de grote dreiging die van terroristische aanslagen uitgaat' en tevens merken zij op dat de opmerking van de minister in de memorie van toelichting dat 'het niet in de rede ligt stil te blijven zitten tot de vaststelling dat bestaande bevoegdheden tekortschieten met praktijkvoorbeelden kan worden gestaafd,' geen recht doet aan het ingrijpende karakter van de voorgestelde maatregelen.⁵⁹⁶ De leden van de fracties van de SP en D66 sluiten zich hier bij aan.⁵⁹⁷ Zij zijn eveneens van mening dat de regering niet voldoende heeft gemotiveerd waarom en op welke punten reeds bestaande bevoegdheden en middelen ontoereikend zijn en het dus noodzakelijk is om nieuwe bevoegdheden te creëren of bestaande bevoegdheden uit te breiden.⁵⁹⁸ Ook de LPF toont zich kritisch op dit vlak, en benadrukt dat hoewel de dreiging van het hedendaagse terrorisme kan nopen tot het oprekken van de grenzen van de rechtsstaat, hierbij wel altijd moet vaststaan dat nieuw gecreëerde bevoegdheden effectief en noodzakelijk zijn.⁵⁹⁹ De leden van de fractie van GroenLinks geven aan te betreuren dat in de memorie van toelichting een goed betoog ontbreekt over het nut en noodzaak van de inbreuk op de gebruikelijke persoonlijke waarborgen in strafzaken als gevolg van de voorgestelde maatregelen. Hierdoor zou de 'marginalisering van strafvorderlijke waarborgen' in de hand worden gewerkt.⁶⁰⁰ Tevens uit de fractie haar meer algemene zorgen met betrekking tot de belangenafweging tussen individuele rechtsbescherming en een veilige samenleving:

'Zij [de leden van de fractie van GroenLinks] vrezen de toestand waarin het belang van bescherming van burgers tegen ingrijpen van de overheid, zoals dat in het rechtsstatelijke denken van de afgelopen eeuwen heeft postgevat, allengs minder betekenis krijgt in de strijd tegen het terrorisme.'⁶⁰¹

De reactie van de minister op dit alles laat zich zo onderhand wellicht enigszins raden. Onder verwijzing naar de *Guidelines on Human Rights and the Fight*

594 De fracties van het CDA schaart zich voor wat betreft de noodzakelijkheid en het nut van het wetsvoorstel vanaf het eerste moment achter de minister.

595 *Handelingen II* 9 maart 2006, p. 3664 (Wolfsen, PvdA).

596 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 6, p. 3 (PvdA).

597 *Handelingen II* 9 maart 2006, p. 3682 (De Wit, SP).

598 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 6, p. 5 (SP), p. 6, 12 (D66).

599 *Handelingen II* 9 maart 2006, p. 3688 (Eerdmans, LPF).

600 *Handelingen II* 9 maart 2006, p. 3669, 3670 (Vos, GroenLinks).

601 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 6, p. 6 (GroenLinks).

*against Terrorism*⁶⁰² van de Raad van Europa wijst de minister op de verantwoordelijke taak van de overheid om haar onderdanen te beschermen tegen daden van terreur. Deze verantwoordelijkheid brengt volgens de minister met zich dat: 'het voorstellen moet bevorderen die het strafrechtelijk instrumentarium verder kunnen vervolmaken om terroristische misdrijven te voorkomen.' Anders dan de leden van de bovengenoemde fracties menen, geeft de minister aan dat de noodzaak van de maatregelen wel degelijk in belangrijke mate is gelegen in het voorkomen van terroristische aanslagen en de terroristische dreiging.

'(...) de onderbouwing van nut en noodzaak van de voorgestelde bevoegdheden gevonden kan worden in de ernstige en dikwijls destructieve aard en gevolgen van terroristische misdrijven. Bij bestrijding van terroristische misdrijven staat meer nog dan bij andere vormen van criminaliteit, daadwerkelijke voorkoming centraal. Dat maakt dat het van groot belang is in het voorbereidende stadium van de meest ernstige terroristische misdrijven te beschikken over een adequaat instrumentarium om te kunnen ingrijpen.'⁶⁰³

Gedurende de verdere behandeling van het wetsvoorstel komt (op onderdelen) de noodzakelijkheidsvraag nog aan de orde, het antwoord van de minister hierop blijft echter hetzelfde. Ondanks het uitblijven van een meer empirische onderbouwing van de noodzaak van de verruimde bevoegdheden (middels bijvoorbeeld een analyse van de effectiviteit van de tot op dat moment reeds bestaande bevoegdheden) lijken de verschillende fracties op den duur akkoord te gaan met het standpunt van de minister of daar in ieder geval geen onoverkomelijk probleem meer in te zien.

*Aanwijzingen in plaats van verdenking*⁶⁰⁴

Waar het normaal gesproken voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden noodzakelijk is dat sprake is van een *verdenking*, een redelijk vermoeden, van het begaan een strafbaar feit of het beramen dan wel plegen van misdrijven in georganiseerd verband, stelt de minister dat voor wat betreft terroristische misdrijven aanleiding bestaat tot een andere afweging te komen. Aangezien het ongewenst zou zijn, bij aanwijzingen van (voorbereiding of samenspanning tot) terroristische misdrijven bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden die zouden kunnen bijdragen aan het voorkomen daarvan, niet te kunnen inzetten vanwege een nog onvoldoende onderbouwde verdenking, is er reden voor deze categorie misdrijven de 'opsporingsdrempel' te verlagen naar het bestaan van 'aanwijzingen'.⁶⁰⁵ Hoewel het begrip *aanwijzingen* an

602 *De Guidelines* zijn te vinden op [http://www.coe.int/T/E/Human_rights/h-inf\(2002\)8eng.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_rights/h-inf(2002)8eng.pdf).

603 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 7, p. 40.

604 Zie over het debat betreffende de introductie van de aanwijzingen als toepassingscriterium voor de bijzondere opsporingsbevoegdheden ook Borgers, 2007, p. 44-56.

605 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 8.

sich niet nieuw is, de minister wijst hier herhaaldelijk op, daar het ook in het kader van de toepassing van de WWM en de WED wordt gehanteerd,⁶⁰⁶ is de betekenis van het begrip een belangrijk onderwerp van de parlementaire discussie. Dat is ook niet verwonderlijk gezien de impact van de introductie van het begrip: niet alleen kunnen in een zeer vroeg stadium, nog voordat sprake is van een verdenking, ingrijpende bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet, deze bevoegdheden zullen ook dikwijls worden ingezet tegen niet-verdachten. De wijziging trekt daarmee een zware wissel op het recht op privacy en andere fundamentele rechten. Het lijkt dan daarmee van groot belang dat duidelijk is wat onder het begrip wordt verstaan. In de memorie van toelichting omschrijft de minister het begrip als volgt: 'Van aanwijzingen is sprake indien de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat die er op duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd.'⁶⁰⁷ Uit de voorbeelden die de minister geeft kan worden afgeleid dat al snel sprake zal zijn van een 'aanwijzing': zogenaamde 'zachte informatie', dat wil zeggen informatie waarvan de juistheid en/of de herkomst niet of moeilijk verifieerbaar is kan hiervoor voldoende zijn. In de memorie worden de anonieme tip, dreigingsanalyses van de AIVD maar ook 'moeilijk verifieerbare geruchten' als voorbeeld genoemd.⁶⁰⁸ De minister benadrukt in dit verband nogmaals dat het uitgangspunt bij de terrorismebestrijding is het voorkomen van terroristische misdrijven en niet het hard maken van een redelijke verdenking. Dat rechtvaardigt een ruimere toepassing van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden waarbij:

'niet de ontoereikendheid van de aanwijzingen maar de (on)mogelijkheid om met toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden aan de opheldering daarvan [van terroristische misdrijven] bij te dragen zal bij te maken afwegingen leidend moeten zijn. Factoren als de betrouwbaarheid en verifieerbaarheid van de gegevens alsmede de concreetheid van de informatie over het terroristisch misdrijf zijn van belang voor de beoordeling van de vraag of sprake is van gegevens die «aanwijzingen van een terroristisch misdrijf» kunnen opleveren, maar – eerst en vooral – voor de vraag of zich mogelijkheden tot opheldering voordoen waarvan toepassing proportioneel is.'⁶⁰⁹

Het moge duidelijk zijn dat de nadruk binnen het wetsvoorstel ligt op het onderzoeksbelang, een belang dat met het oog op de voorkoming van terroristische misdrijven volgens de minister zeer zwaar zou moeten wegen. De aanvankelijke illustratie door de minister van het nieuwe toepassingscriterium voor de bijzondere opsporingsbevoegdheden zorgt voor veel onduidelijkheid

606 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 8; *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 7, p. 12.

607 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 9, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 7, p. 14, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 12, p. 5.

608 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 10.

609 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 11.

en zorg bij de verschillende fracties. Al tijdens de consultatiefase wordt veel kritiek geuit op het nieuwe toepassingscriterium, niet alleen zou de vergelijking met de WED en de WWM niet opgaan, tevens zou het criterium 'aanwijzingen' veel te vaag zijn en te weinig objectieve aanknopingspunten bieden voor de rechter (-commissaris).⁶¹⁰

Het College Bescherming Persoonsgegevens wijst erop dat het EVRM vereist dat wetten van de overheid voldoende specifiek zijn omwille van de rechtszekerheid van burgers. Zij moeten weten in welke gevallen en onder welke voorwaarden ingrijpende bevoegdheden kunnen worden ingezet. Dat is tevens een belangrijke waarborg tegen een willekeurige toepassing van deze bevoegdheden.⁶¹¹ Het begrip 'aanwijzingen' is volgens het CBP veel te vaag omdat de aanwijzing niet hoeft te zijn gebaseerd op feiten of omstandigheden, terwijl deze feiten en omstandigheden juist redelijk objectiveerbaar en controleerbaar zijn. Om die reden acht het CBP het noodzakelijk dat het begrip van nadere inhoudelijke criteria wordt voorzien.⁶¹² De discussie in de Kamer over de 'aanwijzingen' verloopt grotendeels langs dezelfde lijnen. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of

'de regering zich nog gevallen kan voorstellen waarin informatie of een opmerking die op enigerlei wijze wellicht in verband kan worden gebracht met een gepleegd of nog te plegen terroristisch misdrijf géén aanwijzingen van een terroristisch misdrijf zal opleveren'.⁶¹³

Over de door de minister als waarborg tegen misbruik gepresenteerde toetsing aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit van de toepassing van de bevoegdheden door de officier van justitie of een rechter-commissaris geven

610 De NOvA geeft aan in zijn advies over het conceptwetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting dat hoewel het begrip aanwijzingen weliswaar ook voorkomt in de WED en de WWM, de vergelijking van de minister tussen de toepassing van het criterium in deze wetten en in het onderhavige wetsvoorstel niet op gaat omdat in de WWM en de WED (en vergelijkbare) wetgeving 'de noodzaak tot toezicht en de behoefte aan opsporing in elkaar overvloeien, hetgeen in het Wetboek van Strafvordering niet het geval is, reeds omdat het niet het toezicht regelt'. Een tweede reden is volgens de NOvA gelegen in het feit dat 'het in de WWM en WED (en vergelijkbare wetgeving) niet gaat om diep in de privacy van burgers ingrijpende bevoegdheden, maar om uitlevering, inbeslagneming, inzage van gegevens en bescheiden, plaats betreding, monsterneming en voertuig doorzoeking.' Advies NOvA 17 december 2004, p. 3-4; Zie ook het advies van de RvdR 23 december 2004, p. 3.

611 Het CBP waarschuwt expliciet voor het gevaar dat bij ingrijpend overheidsoptreden op grond van aanwijzingen het gevaar van ongelijke behandeling op de loer ligt. Advies CBP, 22 december 2004, p. 6.

612 Advies CBP, 22 december 2004, p. 4-5; Ook de NVvR en de NOvA zijn van mening dat het begrip aanwijzingen veel te vaag is en verzoekt om nadere specificatie. Advies NVvR 24 december 2004, p. 4. Advies NOvA 17 december 2004, p. 3.

613 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 6, p. 11 (PvdA).

de leden in het licht van hun zorgen aan over de reikwijdte van het begrip aanwijzing:

‘Deze leden becroop zelfs even het gevoel dat het toetsende werk van zowel officier als rechter feitelijk wel eens zou kunnen gaan grenzen aan «illusoir» omdat de regering toch wel heel sterk benadrukt, dat eigenlijk iedere uitlating of ieder gegeven, hoe zacht of moeilijk verifieerbaar ook, in beginsel voldoende is voor het inzetten van het hele repertoire aan bevoegdheden.’⁶¹⁴

De PvdA staat niet alleen in haar zorgen ten aanzien van de reikwijdte en de invulling van het nieuwe toepassingscriterium. In het verslag van de vaste Commissie van Justitie geven ook de leden van de fracties van D66, de CU en de VVD aan zich zorgen te maken over de reikwijdte van het begrip waarbij er in het bijzonder wordt gewezen op het in de hand werken van rechts-onzekerheid en het creëren van een strafrecht wat intenties en gedachten strafbaar stelt.⁶¹⁵ Tevens zou de vaagheid van het begrip op gespannen voet staan met artikel 8 EVRM waarin is bepaald dat willen bijzondere opsporingsbevoegdheden rechtmatig kunnen worden toegepast dat o.a. sprake moet zijn van een inmenging die bij de wet is voorzien en noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van (onder meer) de openbare veiligheid. Het is maar de vraag in hoeverre aan deze criteria wordt voldaan met het vereiste ‘aanwijzingen van een terroristische misdrijf’.⁶¹⁶

Zoals Borgers ook signaleert, lijkt de kritiek op de uitleg van het begrip ‘aanwijzingen’ zich in het verdere verloop van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel te vertalen in een enigszins andere, strengere, invulling van het begrip door de minister.⁶¹⁷ Zo specificeert de minister dat het bij aanwijzingen van terroristische misdrijven gaat ‘dat informatie beschikbaar is die feiten en omstandigheden bevat die er op duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd’ en dat bij het waarderen van informatie wordt gehouden met een aantal ‘weegfactoren’, te weten de betrouwbaarheid, de concreetheid en de verifieerbaarheid van de informatie.⁶¹⁸ Hoewel dit op zichzelf een strengere invulling van het toepassingscriterium met zich lijkt te brengen, wordt in het vervolg van de parlementaire behandeling niet duidelijk op welke wijze deze begrippen dan worden meegewogen of hij ze zich onderling verhouden.⁶¹⁹ Voor zover om die reden al van een striktere invulling kan worden gesproken, heeft deze echter niet geleid tot de veelgestelde vraag vanuit de Kamer om een wettelijke

614 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 6, p. 11 (PvdA).

615 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 6, p. 12-13 (VVD, D66, CU).

616 NVvR advies 24 december 2004, p. 4.

617 Borgers, 2007, p. 49-50.

618 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 7, p. 15-18; *Handelingen II*, 19 april 2006, p. 4615.

619 *Handelingen II* 19 april 2006, p. 4613-416.

definitie van aanwijzingen op te nemen.⁶²⁰ De SP-fractie blijft, ondanks dit strengere toepassingscriterium, aanhoudend fel gekant tegen de introductie van het nieuwe criterium. De fractie dient dan ook een amendement in met als doel een extra waarborg in de wet te bouwen door het gebruik maken van bijzondere opsporingsbevoegdheden op basis van de aanwijzingen vooraf te laten toetsen door de rechter. Op deze manier zou de zekerheid gewaarborgd worden dat de aanwijzingen daadwerkelijk getoetst worden op hun concreetheid, betrouwbaarheid en verifieerbaarheid.⁶²¹ Het amendement wordt, ondanks de uitvoerige discussies over de vaagheid van het begrip en de mogelijke implicaties voor onschuldige burgers, verworpen.⁶²²

Preventief fouilleren binnen een veiligheidsrisicogebied en het verkennend onderzoek
Het wetsvoorstel brengt met zich mee dat bevoegdheden zoals stelselmatige observatie, infiltratie en pseudokoop kunnen worden uitgeoefend louter op basis van het bestaan 'aanwijzingen'. Een belangrijke uitbreiding van de opsporingsbevoegdheden welke het gevolg is van het onderhavige wetsvoorstel betreft eveneens de mogelijkheid op bevel van de officier van justitie gedurende een periode van maximaal twaalf uur in een nader omschreven gebied personen te fouilleren op basis van aanwijzingen dat in dat nader omschreven gebied een terroristisch misdrijf wordt of zal worden gepleegd (vgl. artt. 126 *z.s.* j° *zq* lid 3 *Sv*)⁶²³ Specifiek met betrekking tot deze bevoegdheden die te allen tijde uitgeoefend kunnen worden – en dus niet alleen indien daarvoor een concrete aanleiding is – wijst de Raad van State op het risico dat in het bijzonder bepaalde etnische bevolkingsgroepen onderworpen zullen worden aan de nieuwe bevoegdheden.

'Het gaat om discretionaire zoekbevoegdheden. Daarbij bestaat de kans dat de bevoegdheden vooral ten aanzien van bepaalde etnische groepen zullen worden toegepast. Het risico moet worden vermeden dat de bevoegdheden worden toegepast op de enkele grond dat iemands religieuze of etnische identiteit herkenbaar is.'⁶²⁴

De Raad vraagt dan ook om een nadere onderbouwing van de kant van de regering voor wat betreft de waarborgen tegen mogelijke discriminatie bij de uitoefening van deze discretionaire bevoegdheden.⁶²⁵ In het verlengde hiervan

620 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 7, p. 15-16.

621 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 11 (amendement De Wit, SP).

622 *Kamerstukken II* Stemmingen, 23 mei 2006, p. 5007.

623 Kwakman 2010, p. 82.

624 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr.5, p. 6.

625 De NVvR wijst eveneens op het gevaar van de toepassing in de praktijk van deze specifieke (discretionaire) bevoegdheden. De NVvR geeft aan dat er voor gewaakt moet worden voor *détournement de pouvoir*: het onder de noemer van terrorismebestrijding laten plaatsvinden van (opsporings-)onderzoek met een ander doel. Zie ook *Kamerstukken II* Handelingen,

ligt de waarschuwing van het CBP ten aanzien van de mogelijkheid op basis van aanwijzingen ingrijpende opsporingsbevoegdheden in te zetten.

‘Het terrorisme dat wordt gevreesd heeft een religieuze achtergrond. Het CBP onderkent de noodzaak van een zo adequaat mogelijke bestrijding van terrorisme van welke aard ook. Het CBP waarschuwt evenwel dat bij ingrijpend overheids-optreden op grond van aanwijzingen van een bepaald oogmerk met een religieus karakter, het gevaar van ongelijke behandeling wegens godsdienst of geloofsovertuiging op de loer ligt.’⁶²⁶

Minister Donner is echter van mening dat het allemaal zo’n vaart niet zal lopen met het op oneigenlijke gronden toepassen van de bevoegdheid tot preventief fouilleren en deelt eveneens niet de mening van de leden van de fractie van de PvdA dat preventief fouilleren een ingrijpende bevoegdheid betreft.⁶²⁷ Door de bevoegdheid direct te koppelen aan het gegeven dat sprake moet zijn van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf, de uitoefening van de bevoegdheid in het belang van het onderzoek moet zijn en de verplichting voor de opsporingsambtenaren om zogenaamde dagrapportages op te stellen waarin zij beschrijven op welke wijze uitvoering is gegeven aan de bevoegdheid, zou het ‘niet in de rede liggen’ dat er op oneigenlijke wijze gebruik zou worden gemaakt van de nieuwe bevoegdheden. Wel geeft de minister aan dat het niet uitgesloten is dat bij de uitoefening van de bevoegdheid huidskleur en traditionele kleding een zekere rol kunnen spelen, maar dat in de selectie van de te fouilleren personen binnen het veiligheidsrisicogebied ‘moet worden vertrouwd op het objectieve professionele inzicht van de opsporingsambtenaar’.⁶²⁸

Het gevaar van ongelijke behandeling, of selectie op basis van etniciteit en/of geloofsovertuiging wordt ook gesignaleerd bij de voorgestelde verruimingen van het verkennend onderzoek inzake terroristische misdrijven.⁶²⁹ Opgemerkt moet worden dat het voorstel om in het verkennend onderzoek de bevoegdheid toe te staan om identificerende gegevens bij derden te vor-

9 maart 2006, p. 3683 (CU).

626 CBP Advies 22 december 2004, p. 6.

627 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 7, p. 21-22.

628 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 7, p. 23.

629 Het verkennend onderzoek kan wel getypeerd worden als een ‘oriënterend onderzoek dat vooraf kan gaan aan het eigenlijke opsporingsonderzoek’ (Kwakman 2010, p. 82) Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel op het punt van het verkennend onderzoek bestaat er in beginsel wat, begrijpelijke, onduidelijkheid over hoe dit verkennende onderzoek zich verhoudt tot het middels de nieuw geïntroduceerde ‘aanwijzingen’ verruimde opsporingsonderzoek aangezien de wet in het kader van een verkennend onderzoek eveneens spreekt over een ‘aanwijzing’ (Zie artt. 126 gg e.v. Sv.) Het betreft hier echter een ander soort aanwijzing dan de aanwijzingen die nodig zijn voor het inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Waar het in dit laatste geval, dus ten aanzien van de bijzondere opsporingsbevoegdheden, moet gaan om aanwijzingen van (de planning, voorbereiding, het plegen etc. van) een concreet terroristisch misdrijf, kennen de aanwijzingen in het kader van een verkennend onderzoek een (nog) ruimere betekenis.

deren niet nieuw was: het werd al voorgesteld door de Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij (de Commissie-Mevis) in het rapport 'Gegevensvergaring in Strafvordering'.⁶³⁰ Het voorstel kreeg indertijd echter veel kritiek waartoe werd besloten om het nog niet over te nemen.⁶³¹ De destijds bestaande twijfels leggen het echter af tegen de noodzaak terroristische misdrijven te voorkomen. De voorgestelde verruiming maakt het onder meer mogelijk in het kader van een verkennend onderzoek identificerende gegevens bij derden te vorderen en tevens om politiegegevens te koppelen aan gegevens van overheidsinstanties en particuliere instanties.⁶³² Aan de hand van zogenaamde 'risicoprofielen' en modellen wordt vervolgens bezien in hoeverre bruikbare 'nieuwe informatie' uit de bewerking voortvloeit.⁶³³ Deze bevoegdheden hebben als doel 'beter inzicht te krijgen in de activiteiten van personen die zich mogelijk bezig houden met het beramen of plegen van terroristische activiteiten' en daarmee efficiënter en effectiever op te kunnen sporen.⁶³⁴ Het logische gevolg van bevoegdheid is dat ook een groot aantal onschuldige burgers onderwerp van (verkennd) onderzoek zullen worden. De fractie van GroenLinks vergelijkt deze gang van zaken met een 'algehele visvergunning'⁶³⁵ waarbij het gevaar van *racial profiling* ook door enkele andere fracties niet ondenkbaar wordt geacht.⁶³⁶ Anders dan ten aanzien van bovengenoemde bevoegdheid tot preventief fouilleren onderkent de minister het ingrijpende karakter van de ruimere bevoegdheid tot het vorderen van gegevens in het kader van een verkennend onderzoek.⁶³⁷ Verschillende waarborgen zouden moeten voorkomen dat te lichtvaardig en potentieel discriminerend met deze bevoegdheden wordt omgegaan:

'Deze waarborgen houden in dat de officier van justitie ene machtiging van een rechter-commissaris behoeft voordat hij een bestand van een derde kan vorderen,

630 Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij, *Gegevensvergaring in strafvordering. Nieuwe bevoegdheden tot het vorderen van gegevens ten behoeve van strafvorderlijk onderzoek*, mei 2001, hierna: Rapport Commissie-Mevis 2001, te vinden op <<http://www.gegeven.nl>> onder 'Documenten'.

631 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 366, nr. 1.

632 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr.3. p. 19.

633 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr.3. p. 21.

634 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr.3. p. 19.

635 *Kamerstukken II* Handelingen 9 maart 2006, p. 3669 (Vos, GroenLinks).

636 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 6, p. 15. De leden van de fractie van de PvdA wijzen op de mogelijkheid van etnisch (raciaal) profileren en verzoeken de minister om in te gaan op behaalde successen met deze manier van opsporing in Duitsland, het zogenaamde *Rasterfahndung*. Ook de leden van de fractie van D66 staan hier bij stil, zij vraagt de regering toe te lichten in hoeverre het risico bestaat dat personen die gemakkelijk (maar vaak niet terecht) met terrorisme worden geassocieerd, zoals de bezoekers van bepaalde moskeeën, vanwege niet-terroristische delicten in een vroeger stadium in de strafrechtspleging terecht komen dan andere burgers' (p. 15) De leden van de fractie van het CDA zijn zeer positief over de voorgestelde uitbreidingen binnen het verkennend onderzoek.

637 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 24-25.

dat de officier van justitie degene is die bepaalt op welke wijze de bewerking van de gegevens plaatsvindt, dat van de bewerking een proces-verbaal moet worden opgemaakt en dat de bewerking op een zodanige wijze dient plaats te vinden dat bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoveel mogelijk gewaarborgd worden.⁶³⁸

Gezien het uitblijven van verdere substantiële discussie over het preventieve fouilleren en de uitbreidingen in het kader van het verkennend onderzoek, toont de Kamer zich voor wat betreft dit onderdeel klaarblijkelijk ook gerustgesteld door de toelichting van de minister van Justitie ten aanzien van deze onderdelen van het wetsvoorstel.

De voorlopige hechtenis en toegang tot het strafdossier

Het als laatst te bespreken cluster aan voorgestelde wijzingen betreft het vervangen van het vereiste van ernstige bezwaren door een eenvoudige verdenking voor een bevel tot voorlopige hechtenis in geval van verdenking van terroristische misdrijven, het verlengen van de duur van de voorlopige hechtenis van met een maximale periode van twee jaar bovenop de tot dan toe toegestane 90 dagen en het met de verlengde duur van de voorlopige hechtenis gepaard gaande mogelijke aan de verdediging onthouden van inzicht in het strafdossier.⁶³⁹ Dit laatste met uitzondering van materiaal waaruit blijkt dat de verdachte onschuldig is, of informatie welke naar redelijke verwachting zal leiden tot het beëindigen van de voorlopige hechtenis. Alle drie de voorgestelde wijzingen vinden hun oorsprong in de gedachte dat terrorismezaken complexer zijn dan reguliere strafzaken dat, vanwege de vaak ook internationale kanten aan een zaak en het daarmee gepaard gaande mogelijke gebruik van informatie van buitenlandse inlichtingendiensten, daarom meer tijd en armslag nodig is om een zaak op te lossen en adequaat voor te bereiden zonder daarbij bijvoorbeeld reeds vroegtijdig het dossier te hoeven openbaren.⁶⁴⁰ Ten aanzien van het vervangen van het vereiste van ernstige bezwaren door eenvoudige verdenking voor voorlopige hechtenis licht de minister toe:

‘Dit [het vervangen van ernstige bezwaren door eenvoudige verdenking] is nodig omdat, (...) de aanwijzingen bij start van een onderzoek naar het voorbereiden

⁶³⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 7, p. 27-28.

⁶³⁹ Uit artikel 33 Sv volgt dat kennisneming van alle processtukken in het oorspronkelijk of in afschrift niet aan de verdachte mag worden onthouden zodra de dagvaarding in eerste aanleg aan hem is betekend. Door de voorlopige hechtenis te verlengen wordt daarmee ook het moment van betekening van de dagvaarding uitgesteld.

⁶⁴⁰ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 3, p. 25-31; *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 7, p. 32; *Handelingen II* 19 april 2006, p. 4616 (Donner). Het College van Procureurs-generaal deelt het standpunt van de regering dat voortijdige openbaarmaking van processtukken adequate voorbereiding van een strafzaak tegen een terrorismeverdachte kan bemoeilijken en schadelijk kan zijn voor de opbouw van strafzaken tegen eventuele medeverdachten. Advies College van Procureurs-generaal, 21 december 2004, p. 5.

van een terroristische aanslag veelal nog niet een hecht onderbouwde verdenking behelzen. Tegelijkertijd kan, gelet op het grote aantal slachtoffers dat bij een dergelijke aanslag kan vallen, daadwerkelijk optreden tegen mogelijke betrokkenen niet worden uitgesteld.⁶⁴¹

'Voortijdige openbaarmaking van alle processtukken kan niet alleen een adequate voorbereiding van de strafzaak tegen de verdachte bemoeilijken; zij kan ook schadelijk zijn voor de opbouw van strafzaken tegen eventuele medeverdachten.'⁶⁴²

Hoewel in de memorie van toelichting wordt gesteld dat de adviserende instanties 'verschillend' reageren over dit cluster aan voorgestelde wijzigingen, is de teneur mijns inziens hoofdzakelijk als negatief tot zeer negatief te duiden.⁶⁴³ Voornamelijk de NOvA reageert, niet verwonderlijk, zeer kritisch op de voorgestelde verlenging van de voorlopige hechtenis en de daarmee samenhangende geheimhouding van (bepaalde) processtukken.

'De invoering van het voorstel zou bovendien na de invoering van het Wetboek van Strafvordering in de jaren twintig van de vorige eeuw een stap terug zijn en het zou voor een speciale categorie van verdachten het geheime vooronderzoek weer invoeren.'⁶⁴⁴

Ten aanzien van het vervallen van het vereiste van de ernstige bezwaren is de belangrijkste kritiek gelegen in het feit dat daarmee de drempel voor het opleggen van voorlopige hechtenis dusdanig laag zou zijn geworden dat het daarmee voor de rechter-commissaris onmogelijk is de rechtmatigheid van de bewaring voldoende inhoudelijk te toetsen.⁶⁴⁵ Hierdoor is de ruimte van de rechter-commissaris bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van de gevorderde inbewaringstelling gering en zou volgens de leden van de fractie van de PvdA het risico dat personen in bewaring worden gesteld ten aanzien van wie bij nader onderzoek de aanvankelijke verdenking komt te vervallen,

⁶⁴¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 3, p. 26.

⁶⁴² *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 3, p. 28.

⁶⁴³ Dit wordt ook opgemerkt door de leden van de CDA-fractie: 'De leden van de CDA-fractie merken op dat er onder meer in de consultatieronden flinke kritiek kwam tegen de lichtere voorwaarden voor de toepassing van bewaring' (p. 15) en tevens dat '(...) de geheimhouding, als consequentie van de verlenging van de voorlopige hechtenis nog het meeste weerstand oproept.' p. 17. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 6.

⁶⁴⁴ Advies NOvA 17 december 2004, p. 6.

⁶⁴⁵ Raad voor de Rechtspraak advies (23 december 2004), p. 2; *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 6, p. 5.

toenemen.⁶⁴⁶ Dit risico wordt door de minister afgedaan onder verwijzing naar de ernst van het dreigende terrorisme:

‘(...) de ernst van deze feiten [mogelijke terroristische misdrijven] vormt reden om ingeval van een verdenking in de sfeer van de opsporing al datgene te doen om deze verdenking uit te bouwen tot een verdenking met ernstige bezwaren.’⁶⁴⁷

In het bijzonder wijzen de adviserende instanties op de eisen die voortvloeien uit artikel 5 EVRM (het recht op vrijheid en veiligheid) die met zich zouden brengen dat in situaties waarin de voorlopige hechtenis al gedurende een langere periode is toegepast de rechter (het voortduren van) deze voorlopige hechtenis op indringende wijze moet kunnen toetsten. Aan dit vereiste zou afbreuk worden gedaan door het verlagen van de toetsingsdrempel, die zou hiermee dusdanig laag zijn gelegd dat van een betekenisvolle inhoudelijke rechterlijke toetsing geen sprake meer zou zijn.⁶⁴⁸ De minister ziet echter geen beletsel in artikel 5 EVRM en beargumenteert, onder verwijzing naar jurisprudentie van het EHRM waarin het Hof heeft bepaald dat artikel 5 ‘should not be applied in such a manner as to put disproportionate difficulties in the way of the police authorities of the Contracting States in taking effective measures to counter organized terrorism’,⁶⁴⁹ dat de verlaging van de toetsingsdrempel van de voorlopige hechtenis geenszins in de weg staat aan de bevoegdheid van de rechter-commissaris om de redelijkheid van de bewaring te toetsen. Juist deze redelijkheid van de verdenking waarop de vrijheidsbenaming is gebaseerd, vormt een essentieel onderdeel van de waarborgen tegen willekeurige vrijheidsbenaming zoals neergelegd in 5 EVRM.⁶⁵⁰ Aan deze redelijkheidstoets wordt gewoon voldaan, er wordt, aldus het Kabinet, slechts een ander criterium gehanteerd dan voorheen.

Met betrekking tot de voorgestelde geheimhouding van processtukken wordt de minister voornamelijk bevraagd over de keuze van de periode van twee jaren welke als ‘arbitrair gekozen’ wordt bestempeld⁶⁵¹ en de samen-

⁶⁴⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 6, p. 16 (PvdA). Ook de leden van de fractie van de VVD lijken niet gerust op het vervallen van het vereiste van ernstige bezwaren en wijzen op de mogelijkheid dat er misbruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om bewaring te bevelen zonder ernstige bezwaren tegen de verdachte. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 6, p. 17 (VVD).

⁶⁴⁷ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 7, p. 29.

⁶⁴⁸ Advies NOvA 17 december 2004 en RvdR.

⁶⁴⁹ EHRM 30 augustus 1990 (Fox c.s.-United Kingdom), series A. vol. 182.

⁶⁵⁰ EHRM 16 oktober 2001 (O’Hara-United Kingdom), nr. 37555/97.

⁶⁵¹ RvdR advies (23 december 2004), p. 3; NVvR advies (10 januari 2005) p. 3 ‘de termijn van twee jaar lijkt arbitrair te zijn gekozen. Een onderbouwing met ervaringen hier te lande of elders die nopen tot deze termijn ontbreekt’ D66-fractie, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 6, p. 20; *Handelingen II* 9 maart 2006, p. 3666 (Wolfsen PvdA), p. 3676 (Dittrich, D66).

hang met de verlening van de voorlopige hechtenis.⁶⁵² Ten aanzien van dit laatste, de samenhang met de voorlopige hechtenis, staat de vraag naar de positie van de rechter en diens mogelijkheid tot inhoudelijke toetsing van het voortduren van de voorlopige hechtenis centraal.⁶⁵³ De Minster onderstreept dat de behandeling van de vordering tot verlenging van de voorlopige hechtenis, in feite niet veel afwijkt van de normale gang van zaken. Conform artikel 282 Sv kan het onderzoek ter terechtzitting ook elke drie maanden worden geschorst (door middel van de pro-forma zitting), in het geval van een terroristisch misdrijf wordt deze pro-forma zitting louter vervangen door een openbare raadkamerprocedure. Het verschil is louter gelegen in het feit dat door deze raadkamerprocedure de verdachte niet zal worden gedagvaard om ter terechtzitting te verschijnen en daarmee het uit artikel 33 Sv voortvloeiende vereiste van openbaarmaking van processtukken op het moment van dagvaarding niet hoeft te worden nageleefd.⁶⁵⁴ Het grote verschil zit dus met name in de omhouding van de processtukken voor maximaal twee jaar. Deze periode van twee jaar, zo licht de minister toe, is gekozen omdat:

'De keuze voor een periode van maximaal twee jaar houdt het midden tussen aan de ene kant een kortere maximumperiode die vanuit opsporingsoptiek toch minder wenselijk voorkomt en aan de andere kant een situatie waarin in beginsel geen enkele limiet wordt gesteld.'⁶⁵⁵

De minister geeft tevens aan dat, anders dan het beeld dat bij de Kamer lijkt te bestaan, het niet zo is dat een verdachte die eenmaal voorlopig is gehecht mede op basis van geheime processtukken, per definitie voor twee jaren voorlopig gehecht zal kunnen blijven op deze basis. Niet alleen zal de officier van justitie danwel de rechter-commissaris er telkens voor moeten zorgen dat het procesdossier zozeer wordt aangevuld dat de daarin opgenomen, openbare, processtukken dragend kunnen blijven voor de beslissingen tot verlenging van de voorlopige hechtenis, tevens wijst minister op de waarborg van artikel

652 Hoewel het College van Procureurs-generaal noodzakelijkheid onderkent dat in terreurzaken de verdachte kennisneming van processtukken langer kan worden onthouden dan tot dan toe mogelijk was, maar vraagt zich af of de gekozen oplossing de juiste is: 'Moet de vraag naar de verlenging van de voorlopige hechtenis wel worden belast met het punt van het al dan niet onthouden van processtukken? Ontstaat hierdoor niet het gevaar dat de rechter de vordering tot verlenging van de voorlopige hechtenis mede zal beoordelen in het licht van de wens de verdachte sommige processtukken te onthouden? Het gevaar met andere woorden, dat bij de rechter de indruk zal ontstaan dat de vordering tot verlenging van de voorlopige hechtenis niet is ingegeven door de gronden genoemd in artikel 67a Sv, maar door de wens de verdachte processtukken te onthouden?' Advies College van Procureurs-generaal (21 december 2004), p. 5.

653 RvdR advies (23 december 2004), p. 3; NOvA advies 17 december 2004; PvdA-fractie, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 6, p. 19; *Handelingen II* 9 maart 2006, p. 3676 (Dittrich, D66) p. 3682 (De Wit, SP).

654 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr.3, p. 27-28; *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 7, p. 34.

655 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 12, p. 17.

6 EVRM welk artikel ertoe noopt dat strafzaken binnen een redelijke termijn bij de strafrechter moeten worden aangebracht.⁶⁵⁶ Ondanks deze 'geruststellende' woorden van de minister en eveneens de mogelijkheid van de verdachte om een verzoek tot inzage in het strafdossier in te dienen bij de rechter-commissaris en de hiermee samenhangende mogelijkheid tot het indienen van bezwaar toont de Kamer zich, afgezien van de fractie van het CDA,⁶⁵⁷ niet geheel gerust op het punt van de geheime dossierstukken. De Wit stelt namens de SP een amendement voor strekkende tot het verkorten van de termijn van geheimhouding van de processtukken onder verwijzing naar het verdedigingsbelang en de *equality of arms*⁶⁵⁸ en komen de leden Wolfsen (PvdA) en Weekers (VVD) met het voorstel voor het openstellen van de mogelijkheid tot een periodieke rechterlijke toetsing van onthouding van processtukken.⁶⁵⁹ Het laatste amendement krijgt de sympathie van de meerderheid van de Kamer en wordt aangenomen.

Schadevergoeding en horizonbepaling

Daar het van meet af aan vaststond dat het wetsvoorstel ingrijpende bevoegdheden met zich zou brengen, waar niet alleen verdachte burgers maar eveneens niet-verdachte, onschuldige, burgers aan ten prooi zouden kunnen vallen wordt vanuit de Kamer, op initiatief van de PvdA, voorgesteld om een evaluatie- of horizonbepaling op te nemen en tevens om een schadevergoedingsregeling op te stellen voor burgers die ten onrechte onderwerp van strafrechtelijk onderzoek zijn geweest.⁶⁶⁰ Het antwoord op de vraag in hoeverre de minister bereid is om een horizon- of evaluatiebepaling op te nemen bij deze wet is hetzelfde als het antwoord op deze vraag ten aanzien van de Wet Afgeschermd Getuigen. De minister onderkent het belang van een evaluatie van de wetgeving maar ziet niet de noodzaak om hiertoe een wettelijke bepaling op te nemen. Voor wat betreft de horizonbepaling wijst hij erop dat een dergelijke bepaling zijns inziens slechts in de rede ligt wanneer wordt voorzien dat de verschijnselen die tot indiening van het wetsvoorstel hebben geleid van snel voorbijgaande aard zijn. 'Dat is bij internationaal terrorisme helaas niet het geval.'⁶⁶¹ Hoewel de minister het belang van een schadevergoedingsregeling voor gewezen verdachten en derden onderschrijft, is hij van mening dat het niet wenselijk is in het onderhavige wetsvoorstel een speciale bepaling daartoe op te nemen omdat, aldus de minister, er moet worden gestreefd naar een meer algemene, niet alleen op de opsporing en vervolging van terroristische

656 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 28.

657 *Handelingen II* 9 maart 2006, p. 3671 (Van Fessem) 'Onthouding van stukken is door de noodzak van de hedendaagse werkelijkheid ingegeven'.

658 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 14; *Handelingen II* 19 april 2006, p. 4619.

659 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 17.

660 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 6, p. 4; *Handelingen II* 9 maart 2006, p. 3668 (Wolfsen, PvdA), 3678-3679 (Weekers, VVD).

661 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 3, p. 4.

misdrijven toegesneden regeling van schadevergoeding in verband met strafvorderlijk optreden.⁶⁶² De minister weet hiermee klaarblijkelijk de Kamer te overtuigen: een amendement van Wolfsen gericht op het creëren van een schadevergoedingsprocedure in verband met de op terrorismebestrijding toegesneden strafvorderlijke bevoegdheden wordt verworpen,⁶⁶³ terwijl een later ingediende motie waarin de regering wordt opgeroepen op korte termijn te komen met een conceptwetsvoorstel betreffende een algemene schadevergoedingsregeling wordt aangenomen.⁶⁶⁴

Stemming over het wetsvoorstel

Hoewel het wetsvoorstel een groot aantal wijzingen omvat, waarvan sommige van zeer ingrijpende aard zijn gezien vanuit het perspectief van de individuele rechtsbescherming, wordt het voorstel al met al zonder al te veel problemen door de Tweede Kamer heen geloodst. Met slechts de stem van de fractie van GroenLinks tegen wordt het voorstel op 23 mei 2006 aangenomen en doorgestuurd naar de Eerste Kamer.⁶⁶⁵ Opmerkelijk is de stemverklaring die wordt afgelegd door de SP, een partij die zich ten aanzien van de hiervoor besproken antiterrorismewetgeving, maar ook ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel altijd kritisch en terughoudend heeft uitgesproken. Hoewel het door de fractie ingediende amendement met betrekking tot de invoering van de 'aanwijzingen' als toepassingscriterium voor ingrijpende opsporingsbevoegdheden wordt verworpen en daarmee dus een belangrijk punt van kritiek van de kant van de SP niet wordt aangepast, stemt de SP desondanks toch voor het wetsvoorstel.⁶⁶⁶

De behandeling in de Eerste Kamer

Waar de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer nog begint met Donner als minister van Justitie, wordt deze gedurende de behandeling van het wetsvoorstel 'vervangen' door Hirsch Ballin. Naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over de brand die op 27 oktober 2005 uitbrak in een cellencomplex op Schiphol-Oost

⁶⁶² *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 12, p. 26-27; *Handelingen II* 19 april 2006, p. 4619 (Donner).

⁶⁶³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 18 (amendement Wolfsen).

⁶⁶⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 164, nr. 19 (motie Weekers, Van Fessem, Wolfsen en Dittrich).

⁶⁶⁵ *Stemmingen II* 23 mei 2006, p. 5006-5007.

⁶⁶⁶ In een stemverklaring ligt De Wit de keuze van zijn fractie toe: 'Bij de afweging die dan [naverwerpen van het amendement] aan de orde is heeft mijn fractie besloten om voor dit wetsvoorstel te stemmen, omdat voor ons in dit geval het zwaarste weegt dat op basis van aanwijzingen zal moeten worden opgetreden ter voorkoming van erger op een moment dat het te laat is.' *Kamerstukken II* Stemmingen 23 mei 2006, p. 5007.

waar voornamelijk illegale asielzoekers zaten in het kader van een detentie danwel een uitzetting, voelde Donner zich gedwongen af te treden.⁶⁶⁷

Tijdens het debat in de Eerste Kamer passeren grotendeels dezelfde bezwaren tegen het wetsvoorstel de revue als tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Zo wordt ook nu uitgebreid ingegaan op de reikwijdte van het begrip 'aanwijzingen' en vragen verschillende leden zich af of het begrip niet dusdanig vaag is gehouden dat daarmee de rechtszekerheid in het geding komt.⁶⁶⁸ De minister geeft ook nu te kennen dat dit zijns inziens niet het geval is en dat het juist wenselijk is om met het oog op terrorismebestrijding een ander criterium te hanteren dan de 'reguliere' verdenking, omdat op die manier zou worden voorkomen dat het reguliere verdenking-begrip in de praktijk zou worden opgerekt om inzake terrorismebestrijding opsporingsbevoegdheden te gebruiken in een eerder stadium dan volgens het verdenkingbegrip zou zijn toegelaten. Het formuleren van een nieuw begrip, wordt om die reden door de minister 'zuiverder' geacht.⁶⁶⁹ Eveneens wordt wederom uitgebreid stilgestaan bij de mogelijke strijdigheid met het EVRM.⁶⁷⁰ Het standpunt van het Kabinet, dat overigens door de minister onder uitgebreide verwijzing naar jurisprudentie van het EHRM zeer grondig wordt onderbouwd, blijft duidelijk wat dat betreft: inbreuken op rechten en vrijheden worden rechtvaardig geacht gezien de 'voortdurende dreiging van niets en niemand ontziende aanslagen, waar ook ter wereld.' en tevens met het oog op de waarborgen die het wetsvoorstel zou bevatten tegen disproportionele inbreuken.⁶⁷¹ Twee discussiepunten (die overigens zeer nauw met elkaar samenhangen) springen er echter uit tijdens het debat in de Eerste Kamer: het betreft in eerste plaats het debat over de samenhang tussen en de gezamenlijke impact van de verschillende terrorismewetgeving die de afgelopen jaren

667 De brand in het cellencomplex kostte aan elf mensen het leven. Het rapport van de Onderzoeksraad kwam tot de (harde) conclusies dat de overheid, en dan vooral de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), onderdeel van Donners Ministerie van Justitie, te weinig aandacht heeft gehad voor de brandveiligheid van het cellencomplex. Ook de Rijksgebouwendienst, onderdeel van het Ministerie van VROM, zou volgens de onderzoeksraad steken hebben laten liggen op dit vlak. Zowel minister van Justitie Donner als minister van VROM Dekker voelden zich genooddaakt om af te treden. Het rapport van de onderzoeksraad is te raadplegen via <http://www.onderzoeksraad.nl/index.php/onderzoeken/brand-cellencomplex-schiphol-oost/>.

668 *Kamerstukken I* 2005/06, 30 164, C, p. 4-7. In het bijzonder de leden van de PvdA-fractie en de leden van de D66-fractie staan stil bij de aanwijzingen in relatie tot de rechtszekerheid en het EVRM. Zo vraagt de PvdA zich af (p. 6) 'Heeft de rechtszekerheid in de strijd tegen terrorisme dan zo weinig te betekenen dat de wetgever geen duidelijkheid biedt waar het wel degelijk kan?'

669 *Kamerstukken I* 2005/06, 30 164, D, p. 9 en 12-13.

670 *Kamerstukken I* 2005/06, 30 164, C, p. 8-9. De geuite zorgen van de fracties worden ook nu door de minister zeer grondig en onder verwijzing naar de relevante rechtspraak van het EHRM weerlegd. *Kamerstukken I* 2005/06, 30 164, D, p. 18-19.

671 *Kamerstukken I* 2005/06, 30 164, D, p. 21.

zijn doorgevoerd en in de tweede plaats het debat over het al dan niet opnemen van een horizonbepaling.

Samenhang met andere wetswijzigingen

Verschillende fracties wijzen op het gevaar van het continu doorvoeren van aanpassingen binnen het strafrecht die los van elkaar bezien wellicht niet te ingrijpend zijn, maar die gezamenlijk een onwenselijk grote negatieve impact hebben op fundamentele beginselen en waarden. Witteveen verwoordt zijn zorgen op dit punt als volgt:

'Doorgaan op de nu ingeslagen weg van telkens kleine wettelijke aanpassingen van het systeem, leidt tot een sluipende uitholling van vele uitgangspunten en waarden die ten grondslag liggen aan het strafrecht zoals wij dat tot op heden kennen. (...) Beetje bij beetje worden de gronden waarop de overheid in actie komt ruimer en vager omschreven, verminderen de rechten van verdachten, worden de mogelijkheden voor de advocaten om hun cliënten bij te staan ingeperkt, vermindert de privacy. Dit om eens een aantal trends te noemen.'⁶⁷²

Het gevaar zou bestaan dat door het onsystematische invoeren van alle kleine en grotere wijzigingen dat een rechtsregime ontstaat 'dat niemand in samenhang en consequenties heeft voorzien'.⁶⁷³ Er wordt gesproken over het ontstaan van een terrorismerecht tussen het strafrecht en het oorlogsrecht in. Door de leden van de fracties van de PvdA, maar ook van D66 wordt aan deze observatie de vraag verbonden in hoeverre het niet wenselijk zou zijn alsnog over te gaan tot het invoeren van een apart Wetboek voor Terroristische Misdrijven.⁶⁷⁴ Dit zou niet alleen duidelijk zijn met het oog op het onderscheid tussen reguliere criminaliteit en terroristische misdrijven, maar tevens zou op deze manier worden gewaarborgd dat bevoegdheden ter bestrijding van terrorisme niet voor een ander doel worden gebruikt.⁶⁷⁵

In zijn reactie geeft de minister aan zich niet te kunnen vinden in de kritieken van de fracties, noch hun zorgen te delen over mogelijke vergaande impact van alle terrorismewetgeving tezamen genomen. Aangezien de afzonderlijke maatregelen allen immers de toets van noodzakelijkheid, effectiviteit en proportionaliteit met succes hebben doorlopen, komt het de minister onwaarschijnlijk voor dat waar de afzonderlijke maatregelen misschien geen gevaar zouden vormen voor fundamentele vrijheden en grondrechten, dit wel zo zou zijn voor het geheel van maatregelen ter bestrijding van terrorisme.⁶⁷⁶

⁶⁷² *Handelingen I* 7 november 2006, p. 168 (Witteveen, PvdA) De zorgen die zo treffend worden verwoord door Witteveen zijn eveneens aanwezig bij de fracties van GroenLinks (p. 175), SGP (p. 175), D66 (p. 177) en SP (p. 179).

⁶⁷³ *Kamerstukken I* 2006/07, 30 164, C, p. 3.

⁶⁷⁴ *Kamerstukken I* 2006/07, 30 164, C, p. 3-4.

⁶⁷⁵ *Kamerstukken I* 2006/07, 30 164, C, p. 4.

⁶⁷⁶ *Kamerstukken I* 2006/07, 30 164, D, p. 3-4.

Ook is hij het niet eens met het ontstaan van een rechtsgebied tussen strafrecht en oorlogsrecht in:

‘Elk van de voorgestelde maatregelen sluit aan bij de bestaande systematiek van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. (...) Er is geen sprake van een rechtsgebied tussen strafrecht en oorlogsrecht. De systematiek van deze wetsvoorstellen wijkt niet af van het bestaande materiële en formele strafrecht en de waarborgen waarmee deze wetsvoorstellen zijn omgeven zijn volledig daaraan ontleend.’⁶⁷⁷

Er is bewust gekozen voor de inbedding van de nieuwe bevoegdheden in het bestaande strafvorderlijke stelsel in plaats van het opstellen van een apart wetboek. De inbedding in het bestaande stelsel zou een belangrijke waarborg vormen tegen disproportionele maatregelen omdat deze constructie er toe zou dwingen dat afwijkingen van het geldende recht beargumenteerd moeten worden en ook zichtbaar wordt waar het afwijkingen betreft.⁶⁷⁸ Tevens zou het de rechtszekerheid ten goede komen daar wordt aangesloten bij reeds bestaande concepten en begrippen.⁶⁷⁹

‘De keuze om de strafrechtelijke antiterrorismewetgeving in te passen in de bestaande regelgeving zie ik als een bijdrage aan het bewaken van de proportionaliteit. (...) Het bezwaar van het onderbrengen in de systematiek van een ander wetboek zou juist zijn dat aan het zicht onttrokken wordt waar er op het punt van terroristische misdrijven extra, aanvullende of afwijkende regels zijn gegeven.’⁶⁸⁰

Hoewel de minister erkent dat het bezien vanuit het klassieke traditionele strafrecht noodzakelijk zou zijn een meer afwachtende houding aan te nemen, geeft hij eveneens aan dat een dergelijke houding ‘niet toereikend’ is in een tijd waarin terrorisme dreigt. Het wetsvoorstel is zijns inziens ‘het resultaat van een zorgvuldige afweging van uiteenlopende belangen’ waarbij naast het gerechtvaardigde verlangen van de burger naar veiligheid ook rechtsstatelijke en mensenrechtelijke uitgangspunten als belangrijke wegingsfactoren hebben gegolden.⁶⁸¹

Het opnemen van een horizonbepaling

Waar in de Tweede Kamer slecht zeer beperkt is stilgestaan bij de door de PvdA-fractie geuite wens bij dit wetsvoorstel een horizonbepaling op te nemen,

⁶⁷⁷ Kamerstukken I 2006/07, 30 164, D, p. 3 en ook p. 9 in dezelfde bewoordingen herhaalt de minister hier zijn standpunt.

⁶⁷⁸ Kamerstukken I 2006/07, 30 164, D, p. 3-4.

⁶⁷⁹ Handelingen I 7 november 2006, p. 217.

⁶⁸⁰ Handelingen I 7 november 2006, p. 217.

⁶⁸¹ Handelingen I 7 november 2006, p. 217; Kamerstukken I 2006/07, 30 164, D, p. 3-4, 22.

vormt het een centraal punt van discussie in de Eerste Kamer.⁶⁸² De PvdA-fractie in de Eerste Kamer geeft zelfs te kennen dat het opnemen van een horizonbepaling een noodzakelijke voorwaarde is voor de fractie om steun te verlenen aan het wetsvoorstel.⁶⁸³ Zoals reeds aangegeven hangt de wens van het opnemen van een horizonbepaling nauw samen met de geuite zorgen over de vergaande impact van (het totaalpakket aan) de wetswijzigingen en de daarbij komende onduidelijkheid over de effectiviteit en noodzaak van het nieuwe bevoegdheden.⁶⁸⁴

'Noch van het geheel van de voorgestelde maatregelen, noch van het geheel van de afzonderlijke maatregelen is de noodzaak door het Kabinet aangetoond. Sterker nog, er is eigenlijk nauwelijks moeite gedaan om de noodzaak van de nu voorgestelde maatregelen te adstrueren. Er is een dreiging, er is een aanslag geweest twee jaar geleden, en daar is men van geschrokken. Er moet wetgevend worden opgetreden, want wij moeten wat. De indruk blijft toch hangen dat er sprake is van een politiek van fluiten in het donker: wij moeten wat doen, dus wij doen dit maar. Maar daarmee is de noodzaak in empirische zin niet aangetoond.'⁶⁸⁵

Het ontbreken van een empirisch aangetoonde noodzaak van de wetgeving in combinatie met het feit dat over een aantal jaar meer zicht is op de ontwikkeling van terrorisme en op de mogelijkheden om terrorisme effectief te bestrijden maken het opnemen van een horizonbepaling in de wet zeer wenselijk. Witteveen voegt hieraan toe dat een belangrijke invloed van het opnemen van een horizonbepaling eveneens is gelegen in het feit dat betrokken overheidsfunctionarissen zich meer gedwongen zullen voelen verantwoording af te leggen over het gebruik van de speciaal voor terrorismebestrijding gecreëerde bevoegdheden.⁶⁸⁶ Al met al zou een horizonbepaling wenselijk zijn om na te gaan op een geven moment in tijd of de middels het wetsvoorstel doorgevoerde wijzigingen daadwerkelijk effectief zijn en de toepassing van de bevoegdheden in de praktijk te rijmen is geweest met fundamentele rechten en waarden van de rechtsstaat en het EVRM.

Ondanks de brede steun die het opnemen van een horizonbepaling in het wetsvoorstel krijgt binnen de Eerste Kamer en de verschillende argumenten die daartoe worden aangedragen, houdt de minister ook nu voet bij stuk: anders dan een horizonbepaling doet vermoeden is de minister van mening

682 Ook hierin wordt de PvdA-fractie gesteund door GroenLinks, D66 en de SP.

683 *Handelingen I* 7 november 2006, p. 169-170 (PvdA, Witteveen).

684 *Kamerstukken I* 2006/07, 30 164, C, p. 9-10: 'Het komt erop neer dat niemand precies weet hoe de praktijk van de opsporing zal gaan werken, of de maatregelen effectief zullen zijn en of de inperking van rechten en vrijheden van verdachte medeburgers niet te groot zullen zijn.' (PvdA-fractie).

685 *Handelingen I* 7 november 2006, p. 174 (De Wolff, GroenLinks).

686 *Handelingen I* 7 november 2006, p. 169-170, p. 224 (Witteveen, PvdA).

dat het internationale terrorisme geen verschijnsel van snel voorbijgaande aard is.⁶⁸⁷ De minister voegt hier aan toe:

‘Niemand kan weten hoe de praktijk van de opsporing zal gaan werken. Dat vormt voor het Kabinet, het zij herhaald, geen doorslaggevende reden om de verbeteringen zoals die uit de doorlichting van de wetgeving naar voren zijn gekomen niet door te voeren. Het Kabinet ziet hier een rechtstreeks verband met zijn verantwoordelijkheid om burgers zo goed mogelijk te beschermen tegen terroristische aanslagen. Het zou nalatig zijn als binnen het domein van de terrorismebestrijding gekozen zou worden voor een lijn die ervan uitgaat dat elke verruiming zou moeten worden onderbouwd door empirische gegevens.’⁶⁸⁸

De minister geeft zelfs aan dat het opnemen van een horizonbepaling zijns inziens niet ver genoeg gaat: waar een horizonbepaling dwingt om ‘pas’ na vijf jaar de werking van een wet te bestuderen, is het volgens de minister noodzakelijk nog strakker de vinger aan de pols te houden bij het onderhavige wetsvoorstel. Anders dan een horizonbepaling stelt de minister dan ook voor om de wet continu, jaarlijks, te laten monitoren en evalueren.⁶⁸⁹ Deze belofte lijkt de vraag naar het opnemen van een horizonbepaling deels te doen vergeten. Voorafgaand aan het stemmen over het wetsvoorstel geeft Witteveen namens de PvdA-fractie te kennen dat hoewel zijn fractie het betreurt dat de minister geen horizonbepaling wil opnemen, zijn belofte de wet wel op jaarlijkse basis te laten monitoren zijn fractie, op een lid na, ervan heeft overtuigd alsnog voor het wetsvoorstel te stemmen. Hiermee wordt het wetsvoorstel op 14 november 2006 aangenomen, met louter de stem van de fractie van GroenLinks en het lid Jurgens van de fractie van de PvdA tegen.⁶⁹⁰

Intermezzo: De Commissie Evaluatie Antiterrorismemaatregelen

Tijdens de inhoudelijke behandeling van de hiervoor besproken antiterrorismemaatregelen is regelmatig vanuit de Kamer de vraag gesteld hoe de verschillende voorgestelde wetwijzigingen zich zouden verhouden tot het commune straf(proces)recht en de overige antiterrorismewetgeving. Zo merkt Kamerlid

⁶⁸⁷ *Kamerstukken I* 2006/07, 30 164, D, p. 4.

⁶⁸⁸ *Kamerstukken I* 2006/07, 30 164, D, p. 21.

⁶⁸⁹ *Handelingen I* 7 november 2006, p. 218; De eerste twee evaluatierapporten van de wet opsporing terroristische misdrijven zijn onderhand al verschenen. Het betreft de rapporten *De opsporing verruimd?* (2008) en *Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk* (2009). De monitor wordt uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC).

⁶⁹⁰ *Kamerstukken I* Stemmingen, 14 november 2006, p. 274-275. Het lid Jurgens onthoudt zijn stem aan het wetsvoorstel omdat hij te niet overtuigd is ‘dat de bestaande mogelijkheden voor opsporing en vervolging van terroristische misdrijven ontoereikend zijn’ en de voorgestelde wijzigingen een grote aanslag zijn op de burgerlijke vrijheden.

Vos (GroenLinks) tijdens de behandeling van de hiervoor besproken Wet verruiming opsporingsbevoegdheden terrorismebestrijding op:

'Bij al die wetten in combinatie kan ik niet anders dan concluderen dat niet alleen de positie van de verdachten en hun verdediging in strafzaken wordt ondergraven, maar ook de positie van de onafhankelijke rechter, die steeds vaker gedwongen wordt om beslissingen te nemen op grond van gebrekkige informatie of informatie die met niemand anders te delen valt. Wij vrezen dat zowel de interne als de externe openbaarheid van strafzaken beperkt wordt.'⁶⁹¹

Omdat dergelijke bezwaren, en overige vragen met betrekking tot veronderstelde effectiviteit en noodzakelijkheid, dikwijls niet of nauwelijks bevredigend werden beantwoord (maar de wijzigingen desondanks wel gewoon aangenomen zijn), is tijdens de vaststelling van de Justitiebegroting op 15 november 2007 door D66 Kamerlid Pechtold een motie ingediend. In de motie verzoekt Pechtold de regering uit te zoeken op welke wijze een evaluatie naar de antiterrorismemaatregelen het beste zou kunnen worden vormgegeven.⁶⁹² Waar eerdere verzoeken van deze partij om horizonbepalingen op te nemen tot dan toe altijd onsuccesvol waren, terwijl de achterliggende gedachte achter het opnemen van deze bepalingen deels ook was gelegen in het monitoren van de wetgeving, wordt deze motie aangenomen. De motie leidt tot het instellen van de Commissie evaluatie antiterrorismemaatregelen (hierna: de Commissie) op 1 oktober 2008. De 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.⁶⁹³ In haar eindrapport dat op 9 juli 2009 voorzien van reactie van de minister van Justitie wordt aangeboden aan de Tweede Kamer⁶⁹⁴ beveelt de Commissie aan om het pakket aan antiterrorismemaatregelen aan een integrale evaluatie te onderwerpen, welk evaluatieonderzoek zich niet alleen tot de juridische invalshoek zou moeten beperken. In zijn reactie op het rapport en de aanbevelingen van de Commissie geeft de minister aan alle aanbevelingen over te nemen en door middel van extern onderzoek de antiterrorismewetgeving en maatregelen in de uitvoeringspraktijk te bekijken met inachtneming van de door de Commissie als centraal gesignaleerde aspecten van onderlinge

⁶⁹¹ *Handelingen II* 9 maart 2006, 30 164, p. 3669.

⁶⁹² *Kamerstukken II* 2007-2008, 31 200 VI, nr. 79.

⁶⁹³ De Commissie, 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. Borghers, prof. mr. C.P.M. Cleiren en P.J. van Zunderd.

⁶⁹⁴ *Kamerstukken II* 2008-2009, 29 754, nr. 164.

samenhang, legitimiteit en effectiviteit mee. Het evaluatieonderzoek zou in 2010 moeten worden afgerond.⁶⁹⁵

4.7.4 Wetsvoorstel strafbaarstelling deelneming en meewerking aan training voor terrorisme⁶⁹⁶

De als laatst te bespreken en tevens meest recente toevoeging aan het geheel aan strafrechtelijke terrorismewetgeving, de strafbaarstelling van deelneming en meewerking aan een training voor terrorisme. Deze strafbaarstelling is enerzijds een uitvloeisel van het in mei 2005 te Warschau tot stand gekomen Europese Verdrag ter voorkoming van Terrorismen⁶⁹⁷ dat EU-lidstaten verplicht om 'training voor terrorisme' in hun nationale wetgeving strafbaar te stellen⁶⁹⁸ en anderzijds van de op 9 februari 2005 ingediende en aangenomen motie van Kamerlid Eerdmans waarin werd voorgesteld om het deelnemen aan een opleidingskamp voor terroristen strafbaar te stellen.⁶⁹⁹

Hoewel het wetsvoorstel wel de gebruikelijke advies- en consultatieprocedures heeft doorlopen, is het al met al toch een bijzonder wetsvoorstel, daar het een 'ratjetoe' aan wetswijzigingen betreft waar geen duidelijke lijn in aan te brengen is. De keuze van het Kabinet om al deze wijzigingen te combineren in het wetsvoorstel zorgt nauwelijks voor problemen in de Tweede Kamer.⁷⁰⁰

⁶⁹⁵ 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 danwel een universitaire instelling. *Kamerstukken II* 2009/10, 29 754, nr. 180.

⁶⁹⁶ Wet van 12 juni 2009, *Stb*, 2009, 245.

⁶⁹⁷ Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, Warschau 16 mei 2005, *Tractatenblad*, 2006, 34.

⁶⁹⁸ Deze verplichting vloeit voort uit Artikel 7 (*Training for terrorism*) van het verdrag:
 '1. For the purposes of this Convention, "training for terrorism" means to provide instruction in the making or use of explosives, firearms or other weapons or noxious or hazardous substances, or in other specific methods or techniques, for the purpose of carrying out or contributing to the commission of a terrorist offence, knowing that the skills provided are intended to be used for this purpose.
 2. Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish training for terrorism, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.'

⁶⁹⁹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754, nr. 13 (motie Eerdmans) en *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 60.

⁷⁰⁰ Tijdens de openbare behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer geeft de fractie van D66 wel te kennen niet gelukkig te zijn met de 'veegwet'. 'Het samenvoegen van al deze onderwerpen in één wet doet geen recht aan het belang ervan. De onderwerpen verdienen een meer zorgvuldige behandeling. Bovendien wordt hiermee geen recht gedaan aan het parlementaire proces. De Kamer kan op deze manier niet adequaat een oordeel vellen over de afzonderlijke elementen. Een package deal op deze punten is ongepast en

In de Eerste Kamer toont men zich echter minder gelukkig met de gekozen gang van zaken. Verschillende Kamerleden wijzen erop dat de constructie van een 'verzamelwet' voorbehouden zou moeten zijn voor het aanbrengen van beperkte wijzigingen, zoals technische aanpassingen of het bij de tijd brengen van het vocabulaire. Dit wetsvoorstel zou daarentegen juist gewichtige en gevoelige materie behandelen, met mogelijk verstrekkende gevolgen voor het strafrechtstelsel en de (individuele)rechtsbescherming, waardoor het beter zou zijn geweest als de voorgestelde wijzigingen in een op zichzelf staand wetsvoorstel waren ingediend. Ondanks de bezwaren die vanuit de Eerste Kamer zijn aangedragen, hebben deze bezwaren afgezien van enige vertraging in de procedure, niet geleid tot het afzien van de voorgestelde wijzigingen.⁷⁰¹

4.7.4.1 Doel en strekking van de wet

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat hoewel op het gebied van de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen en deelnemingsvormen met het oog op een zo effectief mogelijk terrorismebestrijding reeds de nodige verruimingen zijn gerealiseerd, deze regelingen van de voorbereidingshandelingen nog niet dekkend zijn voor wat betreft de strafbaarheid van training voor terrorisme.⁷⁰² Zo zouden zich situaties kunnen voordoen waarin geen sprake is van het voor 140a Sr noodzakelijke georganiseerd verband, of van samenspanning omdat het een individuele actie betreft.⁷⁰³ Ook kan het zijn dat strafbare voorbereiding niet aan de orde is omdat de verdachte geen stoffelijke voorbereidingsmiddelen voorhanden heeft. Om zeker ervan te zijn dat 'deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme' ook in die gevallen onder het bereik van het strafrecht valt, is het wetsvoorstel ingediend.⁷⁰⁴ Het wetsvoorstel bestaat in feite uit twee delen: het strafbaar stellen van het meewerken aan een training voor terrorisme in de zin van het scheppen van voorwaarden en het treffen van voorzieningen e.d., Kwakman noemt dit de aanbodkant van het wetsvoorstel, en het strafbaar stellen van het deelnemen aan een training voor terrorisme, de vraagkant.⁷⁰⁵ Het strafbaar stellen van het meewerken is volgens de memorie van toelichting een direct uitvloeisel van artikel 7 van het Europees verdrag ter voorkoming van terrorisme, terwijl de strafbare deelneming direct terug te voeren is op

de considerans van de wet dekt de lading onvoldoende.' *Handelingen II* 14 januari 2009, p. 3659 (Pechtold).

701 Er heeft tussen de minister en de Eerste Kamer een uitgebreide briefwisseling plaatsgevonden over de gang van zaken. *Kamerstukken I* 2008/09, 31 386, B, F.

702 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 386, nr. 3, p. 4-5.

703 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 386, nr. 3, p. 5-6.

704 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 386, nr. 3, p. 5-6.

705 Kwakman 2010, p. 45-46.

de al eerder genoemde motie-Eerdmans.⁷⁰⁶ Beide gedragingen zijn vastgelegd in één nieuw artikel 134a Sr:

‘Het zichzelf of een ander opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen of trachten te verschaffen tot het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking daarvan, danwel zich kennis of vaardigheden daartoe verweven of een ander bijbrengen.’

Waar in het verdrag de term ‘training’ wordt gehanteerd, is deze niet overgenomen in artikel 134a Sr. In plaats daarvan geven de bestanddelen van artikel 134a uitdrukking aan alle strafwaardige gedragingen die uitdrukking geven aan het begrip training.⁷⁰⁷ Omdat het in artikel 1 van het verdrag gehanteerde begrip *terrorist offence* een ruimere betekenis kent dan het begrip terroristisch misdrijf in de zin van artikel 83 en 83a Sr, noopt uitvoering van de verdragsverplichting er ook toe de strafbaarstelling van het geven van training een breder bereik te geven. Immers, in artikel 7 van het verdrag waar in de training voor terrorisme is geregeld, wordt direct gerefereerd aan het begrip *terrorist offence*. Om aan deze ruimere betekenis tegemoet te komen, wordt met het wetsvoorstel eveneens het nieuwe artikel 83b Sr geïntroduceerd, waarin wordt bepaald dat strafbaar zijn ‘die misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf worden begaan’.⁷⁰⁸ In de delictsomschrijving van artikel 134a Sr wordt direct verwezen naar artikel 83b Sr, hierdoor wordt beoogd aan te geven dat de strafbepaling van art. 134a zich uitstrekt ‘tot enkele commune delicten in het Wetboek van Strafrecht, echter uitsluitend voor zover daarmee het plegen van een terroristisch misdrijf wordt voorbereid of gemakkelijk gemaakt’.⁷⁰⁹ Anders gezegd kan de training gericht zijn op het plegen van terroristische misdrijven, maar ook op de misdrijven die een terroristisch misdrijf voorbereiden of vergemakkelijken.

4.7.4.2 De inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel

Op 12 maart 2008 wordt het wetsvoorstel ter behandeling doorgestuurd naar de Tweede Kamer. Anders dan bij de hiervoor besproken wetswijzigingen heeft de onderhavige wet tijdens de consultatie- en adviesrondes weinig tot in het geheel geen kritiek gekregen. De Raad van State, die zich in het verleden toch dikwijls kritisch heeft opgesteld voor wat betreft de voorgestelde wijzigin-

⁷⁰⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 386, nr. 3, p. 5.

⁷⁰⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31 386, nr. 8, p. 4.

⁷⁰⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31 386, nr. 3, p. 8.

⁷⁰⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 386, nr. 3, p. 8. Onder misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf wordt verstaan misdrijven omschreven in de art. 225 lid 3, 285 lid 4, 311 lid 1, onderdeel 6°, 312 lid 2, onderdeel 5°, 317 lid 3 jo. 312, lid 1, onderdeel 5°, 318 lid 2, 322a, 326 lid 2 en 354a.

gen had zelfs in het geheel geen inhoudelijke opmerkingen.⁷¹⁰ Ook de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer is beduidend minder heftig.

Reikwijdte van de delictsomschrijving

Over de reikwijdte van de verschillende bestanddelen in verhouding tot enerzijds de motie van Eerdmans en anderzijds artikel 7 van het Europees verdrag ter voorkoming van terrorisme.⁷¹¹ In zijn antwoord op de vragen over de reikwijdte van het ondergaan van een training voor terrorisme geeft de minister aan dat het gaat om het verkrijgen van of bekwamen in kennis of vaardigheden tijdens een training of een trainingskamp voor terrorisme. Als concrete voorbeelden noemt de minister het nemen van schiet- of vlieglessen, het ondergaan van training in een vechtsport, maar ook het verwerven van specifieke talenkennis zou hieronder kunnen worden verstaan.⁷¹² Wel merkt de minister op dat het in alle gevallen onomstotelijk vast moet komen te staan dat de kennis of vaardigheden worden vervaardigd om uiteindelijk mede met behulp van deze vaardigheden een terroristisch misdrijf te begaan.⁷¹³ Hij benadrukt dat er meer nodig is dan louter een fascinatie voor terrorisme of terroristisch geweld:

‘strafrechtelijke aansprakelijkheid komt pas in beeld als de fascinatie voor terroristisch geweld zich ontwikkelt tot een concreet voornemen om een terroristisch misdrijf te plegen, terwijl betrokkene daarvoor nog specifieke kennis en vaardigheden moet en wil opdoen.’⁷¹⁴

Noodzaak wetgeving

Een tweede punt dat door de fracties van de SP en D66 wordt aangevoerd betreft de vraag in hoeverre het wenselijk is om deze wetswijziging door te voeren terwijl het onderzoek van de hiervoor reeds genoemde Commissie evaluatie antiterrorismewetgeving nog loopt. De fractie van de SP is van mening dat evaluatie afgewacht moet worden en dat de voorgestelde aanvullende maatregelen nog niet moeten worden ingevoerd. Zolang de – op het moment reeds geïmplementeerde – maatregelen nog niet in samenhang geëvalueerd zijn is het volgens deze fractie onmogelijk om te beoordelen of de onderhavige uitbreidingen ook noodzakelijk zijn.⁷¹⁵ De SP krijgt zoals gezegd voor wat

710 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 386, nr. 5 (Nader Rapport).

711 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 386, nr. 7, p. 4-5; *Handelingen II* 14 januari 2009, p. 3652, 3655.

712 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 386, nr. 8, p. 4; *Kamerstukken II* 2008/09, 31 386, nr. 12, p. 4.

713 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 386, nr. 8, p. 4.

714 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 386, nr. 12, p. 3.

715 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 386, nr. 7, p. 5 (SP-fractie) ‘Waarom wordt dit pakket aan aanvullende maatregelen nu voorgesteld terwijl alle maatregelen die zijn genomen in het kader van terrorismebestrijding nog niet zijn geëvalueerd. Waarom kan deze evaluatie niet worden afgewacht? Welke urgentie is er nu dat deze evaluatie, die nota bene gepland gaat worden, niet afgewacht kan worden?’ De SP herhaalt dit standpunt ook tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel, zie: *Handelingen II* 14 januari 2009, p. 3654 (De Wit).

betreft dit standpunt bijval van de fractie van D66. Zo zegt Kamerlid Pechtold tijdens de plenaire behandeling van het voorstel:

‘Zolang de resultaten van die evaluatie [van de Commissie antiterrorismemaatregelen] niet bekend zijn, ben ik huiverig om nieuw beleid op dit gebied in te voeren zonder een goede analyse van het probleem. Bovendien lijkt het voorgestelde type maatregelen nog voort te komen uit een gevoel van onmacht. Er spreekt een geloof uit in de maakbaarheid van veiligheid.’⁷¹⁶

Voor deze fractie is het afwachten van de evaluatie een dusdanig hekel punt dat zij hierover zelfs een motie indient. Door middel van de motie wordt de regering verzocht om het wetsvoorstel aan te houden tot de Kabinetsreactie op het rapport van de Commissie evaluatie antiterrorismewetgeving, welk rapport op dat moment nog niet was verschenen, door de Kamer zou zijn besproken.⁷¹⁷ De motie wordt verworpen, wat eraan bijdraagt dat D66 uiteindelijk tegen het wetsvoorstel stemt. Op 3 februari 2009 wordt het wetsvoorstel aangenomen door de Tweede Kamer. De fracties van SP, PvdA, VVD, Christen-Unie, SGP en het CDA stemden voor.⁷¹⁸ De Eerste Kamer heeft het voorstel op 9 juni 2009 zonder stemming aangenomen.

4.7.5 Wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid⁷¹⁹

Naast alle wijzigingen, aanvullingen en vernieuwingen binnen de strafrechtelijke kaders, wil de overheid nog meer armslag om terroristen al in een vroeg stadium te kunnen aanpakken op die manier aanslagen te voorkomen.⁷²⁰ Omdat de grenzen van wat mogelijk is met het strafrechtelijk instrumentarium bereikt zijn, wordt deze wens vertaald naar het voorstel om een nieuw bestuursrechtelijk middel in de strijd tegen terrorisme te ontwikkelen: het Wetsvoorstel Bestuurlijke Maatregelen Nationale Veiligheid (hierna: BMNV).⁷²¹ Ondanks dat het onderzoek de strafrechtelijke terrorismewetgeving als uitgangspunt neemt is het voor een volledig beeld van de aan de terrorismebestrijding ten grondslag liggende gedachte van belang om ook een blik te werpen op dit – momenteel bij de Eerste Kamer liggende – wetsvoorstel.

716 *Handelingen II* 14 januari 2009, p. 3660 (Pechtold D66).

717 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 386, nr. 15 (motie Koçer Kaya en Pechtold).

718 *Kamerstukken II* 3 februari 2009, p. 4131-4132.

719 *Kamerstukken I*, 2006/07, 30 566, A.

720 Het wetsvoorstel vindt zijn oorsprong in de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 24 januari 2005, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754, nr. 5.

721 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566.

4.7.5.1 Doel en strekking van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van een drietal bestuursrechtelijke maatregelen die kunnen worden ingezet bij de aanpak van terrorisme.⁷²² Het gaat bij de aanpak van terrorisme met behulp van het bestuursrecht om een bijzondere vorm van criminaliteitsbestrijding en vooral om preventieve maatregelen ter voorkoming van strafbare feiten.⁷²³ In dat opzicht is er geen verschil met de ratio achter de hiervoor beschreven strafbaarstellingen en strafvorderlijke bevoegdheden die met het oog op terrorismebestrijding zijn geformuleerd. In de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel BMNV wordt deze doelstelling ook duidelijk verwoord door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie:

'(...) er moet worden gezien in hoeverre binnen andere wetgevingscomplexen, in het bijzonder het bestuursrecht mogelijkheden kunnen worden gecreëerd voor maatregelen die specifiek gericht zijn op de preventie van terroristische activiteiten en daarmee samenhangende dreigingen tegen personen of goederen in die gevallen waarin strafrechtelijke of strafvorderlijke maatregelen tegen een bepaalde persoon (nog) of niet langer mogelijk zijn.'⁷²⁴

Ook in situaties waarvan een zodanige dreiging uitgaat dat de nationale veiligheid in het geding is, maar waar desondanks het strafrecht (nog) niet kan worden ingezet, moet toch preventief kunnen worden opgetreden.⁷²⁵ De uitbreiding ten opzichte van het strafrecht zit met name in de concreetheid van de activiteiten daar bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd indien terroristische activiteiten worden verricht die zich niet onmiddellijk laten duiden als terroristische misdrijven.⁷²⁶ Of, zoals de minister het expliciet verwoordt in Nota naar aanleiding van het Verslag:

'De bestuurlijke maatregelen komen niet in de plaats van bijvoorbeeld strafrechtelijk of vreemdelingenrechtelijk optreden. (...) Het doel van het wetsvoorstel is de keuzemogelijkheid van de overheid te vergroten waardoor effectiever kan worden

722 Naast het Wetsvoorstel BMNV zijn de Aanwijzing veiligheidsrisicogebied en het verschijnsel persoonsgericht verstoren ook inzetbaar. Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 14; *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 60, p. 6.

723 Zie ook *Kamerstukken II* 2003/04, 29 754, nr. 1, p. 11: 'Wanneer tijdens het monitoren aan terrorisme gerelateerde activiteiten worden geconstateerd, die niet tevens als strafbare feiten kunnen worden getypeerd, kan gekozen worden deze activiteiten te verstoren. Met verstoren wordt bedoeld het zodanig 'in de gaten houden' van iemand dat hem en zijn omgeving duidelijk wordt dat hij onderwerp is van enigerlei vorm van overheidsoptreden, zondig met gebruikmaking van andere wettelijke bevoegdheden zodat de persoon feitelijk geen rol meer zal kunnen spelen in aan terrorisme gerelateerde zaken.'

724 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 3, p. 2, 30.

725 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 566, nr. 6, p. 3.

726 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 3, p. 36, 49, Zie ook; *Kamerstukken II* 2006/07, 30 566, nr. 6, p. 5, 12.

opgetreden tegen terrorisme. In dat kader moet telkens per geval worden bezien welke maatregelen op dat moment juridisch en uitvoeringstechnisch mogelijk zijn, en welke daarvan op dat moment het meest doelmatig zijn.⁷²⁷

Omdat het in het licht van de impact van de reeds geïmplementeerde strafrechtelijke terrorismewetgeving enerzijds onwenselijk wordt gevonden om, het straf(proces)recht nog verder op te rekken, terwijl anderzijds wel een leemte wordt geconstateerd tussen het moment waarop strafrechtelijk optreden mogelijk is en het moment waarop een persoon al 'gevaarlijke' gedragingen ontplooit, is aldus besloten binnen de context van het bestuursrecht nieuwe maatregelen te creëren. Deze maatregelen dienen volgens de wetgever ertoe in een zeer vroeg stadium, voorafgaand aan het moment waarop er 'aanwijzingen' zijn en daarmee voorafgaand aan het moment waarop het strafrecht kan worden ingezet, de bewegingsvrijheid van een persoon aan banden te leggen met als doel terroristische activiteiten of steun daaraan te bemoeilijken en waar mogelijk te voorkomen.⁷²⁸ In de memorie van toelichting schetsen de ministers een aantal voorbeelden van situaties waarop de bestuurlijke maatregelen zouden kunnen worden toegepast.⁷²⁹ Uit deze voorbeelden volgt dat de bestuurlijke maatregelen bij uitstek kunnen worden gebruikt op personen van wie bekend is dat zij er op enige wijze een radicaal gedachtegoed erop na houden en bezien vanuit dat gedachtegoed opmerkelijk gedrag vertonen (zich met enige regelmaat ophouden op het Binnenhof, het *hosten* van huiskamerbijeenkomsten, het opzoeken van gegevens over terroristische aanslagen in combinatie met gegevens over prominente politici op het internet, etc.)

'het [gaat, MW] doorgaans niet om een enkele gedraging, maar om een samenstel van gedragingen waaruit een bepaald patroon naar voren komt. In deze gevallen is er nog geen sprake van schuld aan een strafbaar feit. Aanwijzingen dat een strafbaar feit zal worden begaan, zijn er nog evenmin.'

Welke wijzigingen brengt dit wetsvoorstel kort gezegd met zich mee? Het voorstel, dat op 29 mei 2006 is aangeboden aan de Tweede Kamer, introduceert de mogelijkheid tot het opleggen van individuele gedragsaanwijzingen. Het zijn maatregelen die 'specifiek gericht zijn op preventie van terroristische activiteiten en daarmee samenhangende dreigingen tegen personen en goederen in die gevallen waarin strafrechtelijke of strafvorderlijke maatregelen tegen een bepaalde persoon nog niet of niet langer mogelijk zijn'.⁷³⁰ Op basis van het wetsvoorstel krijgt de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid om, 'indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de natio-

727 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 566, nr. 6, p. 19.

728 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 3, p. 3.

729 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 3, p. 18-19.

730 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 4, pag. 1-2.

nale veiligheid, aan een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, een maatregel op te leggen strekkende tot beperking van de vrijheid van beweging' (art. 2 lid 1). In deze bepaling liggen twee toepassingscriteria verscholen die sterk met elkaar verbonden zijn. In eerste plaats moet de oplegging van de bestuurlijke maatregel noodzakelijk zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid en ten tweede moet sprake zijn van gedragingen op grond waarvan een persoon in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.⁷³¹ Indien aan beide toetsingscriteria wordt voldaan, zijn er drie mogelijkheden voor wat betreft de inhoud van de op te leggen maatregel: het kan gaan om een verblijfverbod voor een bepaald gebied (dit kan betekenen een verbod zich in de omgeving van een bepaald object te bevinden dan wel een verbod zich in een bepaald deel van Nederland te bevinden) en/of de nabijheid van bepaalde personen en/of een meldingsplicht bij de politie (art. 2 lid 2).⁷³² Een maatregel kan bestaan uit één of uit een combinatie van de drie beperkingen en geldt voor een periode van drie maanden, welke periode telkens kan worden verlengd met drie maanden tot een maximum van twee jaren. Het niet naleven van een van de opgelegde maatregelen is een strafbaar feit.⁷³³ Naast het opleggen van bestuurlijke maatregelen voorziet het wetsvoorstel eveneens in de mogelijkheid dat subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen worden afgewezen of ingetrokken indien de persoon die aanspraak hierop maakt op enigerlei wijze in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten en een ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of ter ondersteuning daarvan (art. 5).⁷³⁴ Omdat het hier bestuursrechtelijke maatregelen betreft die geen punitief karakter hebben, is het niet ondenkbaar dat een van de bovenstaande maatregelen wordt opgelegd nadat is vrijgesproken in een strafzaak.⁷³⁵ Indien een persoon die weliswaar is vrijgesproken op basis van zijn gedragingen nog steeds in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten moet het volgens de minister, indien hij of zij op basis van deze gedragingen ook nog eens een gevaar voor de nationale veiligheid oplevert,

731 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 3, p. 17.

732 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 3, p. 24-25.

733 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr., 3, p. 7.

734 Dit deel van het wetsvoorstel betreft een aanvulling van de reeds bestaande wet Bibob, *Stb.* 2002, 347.

735 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 3, p. 3-4, 6, 20; *Handelingen II* 13 maart 2007, p. 2858 (Hirsch Ballin) Hoewel de verantwoordelijke ministers anders beweren zijn verschillende Kamerleden het niet eens met het niet-punitieve karakter van de bestuurlijke maatregelen. Doordat de richtsnoeren voor de toepassing van de maatregelen deels ontleent zijn aan het strafrecht en door het feit dat de bestuurlijke maatregel ook opgelegd kan worden na een vrijspraak zullen de maatregelen in de praktijk volgens de Kamerleden door betrokkenen dikwijls wél als punitief ervaren worden. (*Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 3, p. 18, 37, 49).

mogelijk zijn die persoon anders dan via het strafrecht aan te pakken en te hinderen in diens plannen.

4.7.5.2 *Contouren van de inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel*

In de schriftelijke behandeling wordt een aantal meer juridisch-technische vragen door de regering al beantwoord, waaronder vragen omtrent de verhouding tot de grond- en mensenrechtelijke kaders evenals vragen betreffende de exacte invulling van de centrale begrippen van de wet. Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer spitst het debat zich echter toe op meer fundamentele vragen ten aanzien van het wetsvoorstel, die eveneens centraal stonden bij het merendeel van de hiervoor besproken strafrechtelijke antiterrorismewetgeving: de vragen naar het nut en de noodzaak, de effectiviteit en de handhaving van de wetgeving. De aandacht is hierbij voornamelijk gericht op de eerste pijler van het wetsontwerp (het gebieds- en persoonsverbod en de meldingsplicht). De tweede pijler die ziet op het intrekken dan wel afwijzen van vergunningen, komt niet of nauwelijks ter sprake en voor zover dat wel het geval is tijdens de parlementaire behandeling, zijn het geen grote (onoverkomelijk geachte) problemen of kritieken. Over het geheel genomen zijn de fracties van de PvdA, D66, SP, GroenLinks (deze laatste partij weliswaar in minder harde bewoordingen) het meest kritisch ten aanzien van de wetgeving en zien ze in beginsel in deze wetgeving een nieuwe, ogenschijnlijk onnodige en beperkt effectieve uitbreiding van het bestaande arsenaal aan antiterrorismewetgeving.⁷³⁶ Ook de PVV is fel gekant tegen het wetsvoorstel, echter om geheel tegenovergestelde redenen, het voorstel – door lid Brinkman ook wel aangeduid met de term ‘gevaarlijk vod’ – gaat deze fractie niet ver genoeg.⁷³⁷

De noodzaak van het wetsvoorstel naast en in relatie tot het strafrecht

De noodzaak van het wetsvoorstel is volgens de regering niet zozeer gelegen in het tekortschieten van het strafrecht, maar in de sterk gevoelde wens het instrumentarium in de strijd tegen het terrorisme zo veel mogelijk te complementeren en de gesignaleerde leemte in het moment van overheidsingrijpen op te vullen.⁷³⁸ Hiermee geeft de regering aan dat de mogelijkheden van het strafrecht tekortschieten, ook met inachtneming van de verruiming die al hebben plaatsgevonden door de eerder ingevoerde antiterrorismewetgeving.⁷³⁹ Het ontbreken van een zelfstandig preventief bestuursrechtelijk

⁷³⁶ SP en ChristenUnie maken zich zorgen over de mogelijke inperking van grondwettelijke vrijheden zoals de vrijheid van vereniging en de vrijheid van godsdienst. VVD en CDA scharen zich achter het voorstel.

⁷³⁷ *Handelingen II* 13 maart 2007, p. 2866.

⁷³⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 3, p. 1-2, 3-4, 6; *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 6, p. 19.

⁷³⁹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 3, punt 2 en punt 3, onderdeel afbakening met het strafrecht.

mechanisme dat aan het bestuur bevoegdheden toekent in te grijpen tegen personen die de doelgroep van het wetsvoorstel vormen, voordat afdoende bewijsmateriaal is verzameld om strafrechtelijk optreden mogelijk te maken, zou met het oog op de aanhoudende dreiging van het internationale terrorisme onwenselijk en onhoudbaar zijn.

Zowel vanuit de adviserende instanties als vanuit de Tweede Kamer werden nut en noodzaak van het wetsvoorstel te beperkt onderbouwd geacht.⁷⁴⁰ Er bestaat onduidelijkheid over de verhouding van de voorgestelde bestuurlijke maatregelen tot de nieuwe strafrechtelijke 'aanwijzingen' in combinatie met de strafbare samenspanning en voorbereidingshandelingen. Zo vragen verschillende Kamerleden zich af in welke situaties er met in achtneming van de recente verruiming van het straf(proces)recht nog geen strafrechtelijke bevoegdheden kunnen worden toegepast en op basis van iemand gedraging wel een gevaar voor de 'nationale veiligheid' bestaat.⁷⁴¹ Waar GroenLinks wijst op het bestaan van het gevaar van een 'ongewenste vermenging van bestuursrecht en strafrecht en tot verwarring over de definitie van de betrokkene, verdachte, verdachte en de rechten en plichten die daarbij horen',⁷⁴² geeft Kamerlid Pechtold namens D66 aan dat hij vreest dat door middel van het wetsvoorstel 'een kanon' wordt gemaakt dat slechts dient om 'op een enkele mug te schieten' aangezien minister Ter Horst aangeeft dat de maatregel hooguit op enkele personen van toepassing zal zijn.⁷⁴³

Effectiviteit & handhaafbaarheid

Naast noodzaak en nut staat tevens de effectiviteit van het wetsvoorstel ter discussie. De maatregelen, zoals volgt uit de memorie van toelichting, zijn bedoeld om de betrokkenen af te houden van terroristische activiteiten. De beoogde preventieve werking van de maatregelen zou gelegen zijn in het feit dat een persoon die weet dat hij in de gaten wordt gehouden (omdat hij of zij een van de bestuurlijke maatregelen opgelegd heeft gekregen) niet door zal gaan met hetgeen hij of zij mogelijk anderszins van plan was en tevens dat een persoon op deze manier minder bruikbaar en interessant wordt voor de inzet bij mogelijke terroristische activiteiten. Het voorbereiden of plegen van een terroristische aanslag wordt hiermee bemoeilijkt. Met betrekking tot de meldingsplicht is het Kabinet van oordeel dat deze het mogelijk maakt beter zicht

740 Ook vanuit de adviserende instanties is zeer kritisch gereageerd op het wetsvoorstel, waarbij eveneens voornamelijk de noodzakelijkheid van het voorstel gebrekkig onderbouwd werd bevonden. Voor een overzicht van de verschillende adviezen: *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 3, p. 34-48 (MvT); *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 5, p. 3-5 (PvdA); *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 4, p. 2-3 (advies Raad van State); *Handelingen II* 13 maart 2007, p. 2831 (D66) p. 2834 (SP) p. 2837 (PvdA) p. 2837, 2848 (GroenLinks) p. 2840 (CU).

741 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 5, p. 5 (PvdA-fractie); *Handelingen II* 13 maart 2007, p. 2828, 2835 (SP, De Wit), p. 2840-2841 (CU, Anker).

742 *Handelingen II* 13 maart 2007, p. 2851 (GroenLinks, Azough).

743 *Handelingen II* 13 maart 2007, p. 2853 (Ter Horst) 2857 (D66, Pechtold).

te houden op betrokkene. Zo is het onmogelijk dat de betrokkene langdurig in het buitenland verblijft zonder dat de Nederlandse autoriteiten daarvan op de hoogte zijn.⁷⁴⁴ Deze beoogde effecten van de wetgeving worden sterk betwijfeld door de Kamer, niet alleen vragen de verschillende Kamerleden zich af in hoeverre deze maatregelen wel degelijk een preventieve werking zullen hebben omdat personen die daadwerkelijk terroristisch kwaad in de zin hebben zich niet zullen laten tegenhouden door een gebieds-, – of een persoonsverbod noch door een meldingsplicht, tevens zouden de maatregelen niet of nauwelijks te handhaven zijn.⁷⁴⁵ De algemene bezwaren die er vanuit het effectiviteitsoogpunt bestaan tegen de bestuurlijke maatregelen worden, in een vurige uiteenzetting, samengevat door PVV lid Brinkman:

‘Als iemand een persoonsverbod voor vijf verschillende personen krijgt, zal niemand er iets tegen kunnen doen indien die persoon zich op een zesde persoon richt. Denk hierbij aan de moordenaar van de heer Theo van Gogh. Mohammed Bouyeri had namelijk eigenlijk mevrouw Ayaan Hirsi Ali op de korrel willen nemen. (...) Ten tweede is strafbaarheid aan deze maatregel alleen mogelijk indien de dader opzettelijk heeft gehandeld in strijd met deze maatregel. Dat betekent dat de dader dus moest weten dat de persoon bij hem in de buurt was. Zijn alibi zal dus altijd zijn dat hij dit niet wist. (...) Ten derde zal de terrorist in spe zich in de praktijk gewoon drie maanden rustig houden. Hij weet dat hij wordt afgeluisterd en gevolgd door de AIVD. Als hij zich drie maanden rustig houdt, zijn er geen redenen meer voor de minister om de maatregel te handhaven en kan hij alsnog zijn slag slaan.’⁷⁴⁶

GroenLinks en de PVV zijn op basis van de minimaal te verwachten effecten van de voorgestelde maatregelen beide van mening dat de regering zich op de ze wijze schuldig maakt aan het creëren van een ‘schijnveiligheid’ voor de burgers. Volgens Kamerlid Brinkman verdient de wet mede daardoor het predicaat ‘nog minder dan een vod’ en zelfs ‘een gevaarlijk vod’ te zijn.⁷⁴⁷

Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel blijken er ondanks de in een eerder stadium door de regering uitgebreide schriftelijke behandeling van een aantal ogenschijnlijke ‘pijnpunten’ nog diverse vragen en onduidelikheden te bestaan onder andere over de gebrekkige onderbouwing van de noodzaak en de veronderstelde effectiviteit van het wetsvoorstel. Een écht antwoord van de kant van de regering op deze vragen blijft echter uit. In haar betoog in de Tweede Kamer geeft minister ter Horst duidelijk aan dat hoewel zij erkent dat het wetsvoorstel ingrijpende maatregelen in het leven beoogt

744 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, p. 12.

745 *Handelingen II* 13 maart 2007, p. 2834 (SP), p. 2837 (PvdA), p. 2842-2843 (PVV), 2849 (GroenLinks) Voor wat betreft de problematische handhaafbaarheid van de regels zie: *Handelingen II* 13 maart 2007, p. 2841, 2842, 2847, 2851 alsook het advies van de Raad voor Hoofdc-commissarissen hierover zoals weergegeven de memorie van toelichting: *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 3, p. 39-40.

746 *Handelingen II* 13 maart 2007, p. 2842-2843 (PVV).

747 *Handelingen II*, 13 maart 2007, p. 2843, 2845 (Brinkman).

te roepen waarbij mogelijkerwijs inbreuk zal worden gemaakt op fundamentele (mensen)rechten⁷⁴⁸ de voorgestelde maatregelen een welkome en een nuttige aanvulling zijn op de bestaande wetgeving en dat dat zou voldoende moeten zijn.

‘Wij kunnen toch niet wachten met ingrijpen tot het moment dat iemand zijn vrouw, man of kind in elkaar slaat? Hetzelfde is bij terrorisme het geval. Ik weet zeker dat deze Kamer te klein is als na een terroristische actie met desastreuze gevolgen bekend wordt dat de AIVD wist dat iemand bezig was met de voorbereidingen. Dan zou de Kamer vragen waarom niet eerder is ingegrepen. Om dat te voorkomen ligt deze wet hier.’⁷⁴⁹

Ook de veelvuldig geuite zorgen vanuit de Kamer over de mogelijke stigmatiserende en radicaliserende effecten van de maatregelen worden door de minister als niet groter beschouwd dan bij ieder ander dwingend overheidshandelen het geval zou zijn. Onder verwijzing naar de beklagmogelijkheden die er zijn voor personen die zich desondanks toch ongelijk behandeld voelen en de door de overheid gehanteerde ‘brede benadering’ op het gebied van terrorismebestrijding van welk beleid het tegengaan van radicalisering een van de uitgangspunten is, is daarmee voor de minister de kous af.⁷⁵⁰

Horizonbepaling

Omdat er, zoals volgt uit bovenstaande – beknopte – uiteenzetting van het debat in de Tweede Kamer, in beginsel nogal wat vragen zijn met betrekking tot nut, noodzaak, effectiviteit en ook handhaafbaarheid van de maatregelen, speelt ook bij dit wetsvoorstel de vraag of een horizonbepaling moet worden opgenomen. Waar de discussie in de Tweede Kamer wordt aangevoerd door D66, die eveneens bij de andere wetsvoorstellen op dit punt de voortrekker was, is opmerkelijk dat de Raad van State in haar advies ook te kennen geeft dat het opnemen van een horizonbepaling in dit geval wenselijk zou zijn. Vooruitlopend op de eveneens in het licht van de eerdere discussies over horizonbepalingen mogelijke reactie van de minister ten aanzien van het voorstel om een horizonbepaling op te nemen in het wetsvoorstel, geeft de Raad van State aan dat:

748 Hierbij worden in het bijzonder het recht op bewegingsvrijheid zoals opgenomen in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM en artikel 8 van het EVRM, waarin het recht op privacy is verankerd genoemd.

749 *Handelingen II* 13 maart 2007, p. 2871 (Ter Horst).

750 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, p. 4 en 5 (PvdA en VVD); *Kamerstukken II* 2006/07, 30 566, nr. 6, p. 5 en 6. *Handelingen II* 13 maart 2007, p. 2855 (Ter Horst). De minister wijst eveneens op het feit dat de personen op wie de maatregel van toepassing is al in een dusdanig vergevorderd stadium van radicalisering zijn dat er geen sprake zou kunnen zijn van nog verdere radicalisering.

‘Omdat niet kan worden voorspeld wanneer deze bevoegdheden niet meer nodig zijn, is er geen reden om er een echt tijdelijke wet van te maken. Niettemin adviseert de Raad een horizonbepaling op te nemen die erin voorziet dat de wet komt te vervallen indien niet elk der Kamers van de Staten-Generaal met verlenging heeft ingestemd uiterlijk (bijvoorbeeld) vijf jaar nadat de wet in werking is getreden of nadat zij laatstelijk hun instemming hebben gegeven. Daarmee wordt niet alleen voorkomen dat de bijzondere bevoegdheden zonder grond zouden blijven voortbestaan, maar wordt ook bereikt dat de Kamers zich periodiek rekenschap geven van de noodzaak en de proportionaliteit van het voortbestaan van de wet in het licht van de dan aanwezige omstandigheden.’⁷⁵¹

Hoewel de horizonbepaling door de regering in beginsel wederom van de hand wordt gewezen en ‘slechts’ akkoord wordt gegaan met een jaarlijkse evaluatie van de wetgeving,⁷⁵² komt de bepaling uiteindelijk alsnog in het wetsvoorstel door een amendement dat door de meerderheid van de Kamer wordt onderschreven. Hoewel tijdens de openbare behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer Pechtold (D66) aanhoudend probeert de verschillende fracties te overreden om voor zijn amendement te stemmen dat ziet op het opnemen van een horizonbepaling op basis waarvan de wet iedere vijf jaar opnieuw zou moeten worden beoordeeld, wordt zijn amendement uiteindelijk afgewezen.⁷⁵³ Een ander amendement van de hand van Wolfsen (PvdA) en Anker (ChristenUnie) dat eveneens ziet op het invoeren van een horizonbepaling, wordt echter wel aangenomen: dit amendement vraagt geen vijfjaarlijkse hertoetsing van het wetsvoorstel, maar stelt vast dat de wet per 1 januari 2012 zou komen te vervallen tenzij anders wordt bepaald. Op deze manier zou worden voorkomen ‘dat bijzondere bevoegdheden zonder grond blijven voortbestaan en wordt een gelegenheid gecreëerd waarbij de Kamers zich dwingend rekenschap geven van de noodzaak en proportionaliteit van het voortbestaan van de wet, mede in verhouding tot andere strafrechtelijke en strafvorderlijke maatregelen.’⁷⁵⁴ Door het alsnog opnemen van een horizonbepaling in de voorgestelde wet, zij het een minder strenge variant dan voorgesteld door de fractie van D66, stemmen D66 en PvdA uiteindelijk toch voor het wetsvoorstel.⁷⁵⁵ Ondanks het feit dat tot op het moment van stemmen nog geen duidelijkheid is over de noodzakelijkheid, effectiviteit en handhaaf-

⁷⁵¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 4, p. 12.

⁷⁵² *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 4, p. 12-13, De regering herhaalt hier de inmiddels bijna standaardmotivering ten aanzien van het afwijzen van een horizonbepaling namelijk dat ‘Terrorisme geen verschijnsel van tijdelijke aard is, zoals het opnemen van een horizonbepaling doet vermoeden.’ Ze voegt daar aan toe dat het opnemen van een horizonbepaling in deze wet een novum zou vormen in het geheel van de antiterrorismewetgeving hetgeen ten koste van de samenhang van het instrumentarium zou gaan. Zie ook: *Kamerstukken II* 2006/07, 30 566, nr. 6, p. 30-31; *Handelingen II* 13 maart 2007, p. 2856-2858.

⁷⁵³ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 566, nr. 8 (motie Pechtold).

⁷⁵⁴ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 566, nr. 13 (motie Anker en Wolfsen).

⁷⁵⁵ *Stemmingen II* 20 maart 2007, p. 2970.

baarheid van het wetsvoorstel – vragen waarover ook D66 en de PvdA zich zorgen maakten – wordt het wetsvoorstel op 20 maart 2007 met louter de tegenstemmen van de SP, GroenLinks en de PVV, doorgezonden naar de Eerste Kamer.⁷⁵⁶

Huidige stand van zaken

Ondanks de wens het wetsvoorstel op korte termijn in het Staatsblad te laten verschijnen, ligt het vooralsnog bij de Eerste Kamer. Naar aanleiding van het eerder aangehaalde rapport van de Commissie Evaluatie Antiterrorismemaatregelen is besloten, het wetgevingsproces nog even stil te laten liggen. In het rapport dat in mei 2009 verscheen concludeert de Commissie dat veel antiterrorwetten van de afgelopen jaren elkaar overlappen en dat het (mede) daardoor kan voorkomen dat bij incidenten politie, justitie, bestuur en veiligheidsdiensten allemaal tegelijk bevoegd zijn. Richtsnoeren om het overheidsoptreden bij terroristische incidenten af te stemmen zouden ontbreken. De Commissie concludeert eveneens dat er leemtes zijn, zo zou bijvoorbeeld een gedegen wettelijke normering ontbreken voor het 'persoonsgerichte storen'. Met het oog op deze bevindingen heeft de voorzitter van de Commissie Suyver geadviseerd het wetsvoorstel aan te houden en de behandeling van het wetsvoorstel niet eerder voort te zetten dan nadat deze aanbevolen evaluatie, die gepland is voor 2010, ook daadwerkelijk is uitgevoerd en de resultaten daarvan bekend zijn.⁷⁵⁷ In een brief van 31 augustus 2009 geeft minister ter Horst (BZK) aan dat het wetsvoorstel inderdaad voorlopig niet verder in behandeling zal worden genomen en dat naar aanleiding van het te verschijnen evaluatierapport 'een afweging gemaakt zal worden omtrent de voortzetting van het wetgevingsproces'.⁷⁵⁸ Ter Horst laat hiermee duidelijk de zeer waarschijnlijke mogelijkheid open dat wordt besloten in het geheel van verdere behandeling van het wetsvoorstel af te zien.

Nu de meest belangrijke wijzigingen in het commune strafrecht op het terrein van de terreurbestrijding in Nederland en het politieke debat zoals dat hierover is gevoerd zijn beschreven, zal er ook met betrekking tot dit tijdsvak in de volgende paragraaf worden ingegaan op de *political stream*. Met het beschrijven van de *political stream* is daarmee het *policy process* zoals zich dat

756 In een stemverklaring geeft lid De Wit van de SP als reden voor het tegen stemmen aan dat: 'Hoewel wij ons op zichzelf iets kunnen voorstellen bij deze maatregelen, moet je die afwegen tegen de rechtsbescherming die daar voor de betrokkenen tegenover staat. De SP-fractie is van mening dat deze rechtsbescherming niet deugdelijk is geregeld.' *Stemmingen II* 20 maart 2007, p. 2970.

757 Brief van 9 juli 2009, *Kamerstukken II* 2008/09, 29 754, nr. 164; Eind januari 2010 is de Kamer geïnformeerd over het werkplan voor de evaluatie van de antiterrorismemaatregelen. Hoewel de evaluatie in beginsel zal worden uitgevoerd door de NCTb wordt het inschakelen van externe deskundigen ook niet uitgesloten. Zie: *Kamerstukken II* 2009/10, 29 754, nr. 180.

758 Brief 31 augustus 2009, Kenmerk 2009-0000464630.

na 2001 heeft voltrokken ten aanzien van de strafrechtelijke terrorismebestrijding afgerond.

4.7.6 Ter afsluiting: De gedeelde ratio van de antiterrorismewetgeving

Alle hiervoor besproken antiterrorismewetgeving overziend, laat de wetgever weinig onduidelijkheid bestaan over wat de ratio van de wetgeving is. Mijns inziens laat deze zich het beste vatten in twee uitdrukkingen, namelijk ‘voorkomen is beter dan genezen’ en ‘beter te veel dan te weinig’. Vanaf het eerste moment is het duidelijk dat het strafrecht een belangrijke rol zal moeten gaan spelen bij de bestrijding van terrorisme, zo wordt dit in ieder geval gepresenteerd door de regering. Al gauw blijkt dat de wetgever hierbij niet een (louter) repressieve inzet voor ogen heeft, maar juist een belangrijke preventieve rol ziet weggelegd voor het strafrecht. Het idee is dat door de strafrechtelijke aansprakelijkheid te verruimen naar de vroege voorfase en eveneens – via het strafprocesrecht – de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen gemakkelijker te maken (om over het wetsvoorstel Bestuurlijke Maatregelen Nationale Veiligheid maar niet eens te spreken) potentieel kwaadwillende terroristen in de kraag kunnen worden gevat voordat ze de kans krijgen een catastrofale terroristische aanslag te plegen. Deze mogelijke catastrofale gevolgen van een succesvolle terroristische aanslag en de (als gevolg daarvan) aangetaste rechtsorde, worden bij iedere wet aangedragen als een belangrijke onderbouwing van de noodzaak van de nieuwe maatregelen, maar ook als een rechtvaardiging voor de mogelijke beperkingen die hieruit voortvloeien voor fundamentele beginselen en rechten (van de verdachte). Waar vanaf juni 2005 in de vorm van de driemaandelijks ‘Dreigingsbeeld Terrorismebestrijding Nederland’ (DTN) berichten en de daarmee gepaard gaande dreigingsniveaus door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) een soort openbare ‘graadmeter’ voor de dreiging en daarmee verantwoording voor het te voeren beleid werd geïntroduceerd, ontbreekt een dergelijk inzicht in het dreigingsniveau van voor 2005.⁷⁵⁹

4.8 DE POLITICAL STREAM

Zoals uit de paragrafen 3.4 en 3.5 van het vorige hoofdstuk is gebleken, hebben zich in de periode 2001 tot heden nogal wat wijzigingen voorgedaan binnen de Nederlandse samenleving en zo ook binnen het politieke spectrum. Het jaar 2002 en de aanloop naar de Tweede Kamer verkiezingen die in dat jaar werden gehouden zijn, markeren in deze periode een belangrijke verandering

⁷⁵⁹ Abels 2008, p. 535-544. Voor de verschillende DTN berichten zie: <http://www.nctb.nl/Actueel/DTN/>.

in het politieke klimaat en Nederland evenals een verandering de 'stijl' van politiek bedrijven. Deze nieuwe stijl van politiek bedrijven wordt ook wel gekenmerkt als een populistische stijl van politiek bedrijven. Hoewel ook voor 2002 zo nu en dan ook bescheiden uitingen van populisme zichtbaar waren binnen de Nederlandse politieke besluitvorming,⁷⁶⁰ kan niet worden ontkend dat de populistische manier van politiek bedrijven zoals deze na 2002 tot stand is gekomen voordien niet aanwezig was. Juist het ontbreken van een echte populistische *traditie* binnen de Nederlandse politiek in de periode voor 2002 maakt volgens Te Velde dat Nederlands politici in de aanloop naar en na de Tweede Kamer verkiezingen van 2002 (en ook nu nog) enigszins onthand stonden tegenover de populistische wijze van politiek bedrijven.⁷⁶¹ Alvorens verder in te gaan op de verschillende ontwikkelingen en factoren die hebben geleid tot of hebben bijgedragen aan dit 'hedendaagse populisme', is het noodzakelijk even kort stil te staan bij dit na 2002 centraal staande en invloedrijke begrip populisme. Deze beknopte karakterschets van het populisme en populistische politieke bewegingen is van belang om de snelle opkomst van en publieke steun voor LPF en de Fortuyn evenals de 'vernieuwde' politieke cultuur zoals die na 2002 tot stand is gekomen, goed te kunnen plaatsen.

Een begripsbepaling van populisme

Verscheidende wetenschappers hebben zich bezig gehouden met de vraag hoe het verschijnsel populisme, wat duidt op een bepaalde politieke stijl, kan worden gedefinieerd. Deze zoektocht blijkt niet eenvoudig en een algemeen gedeelde en sluitende definitie van populisme is vooralsnog niet gevonden.⁷⁶² Wel kunnen uit de (politicologische) literatuur verschillende kenmerken van populisme worden afgeleid. De belangrijkste kenmerken die kunnen worden toegeschreven aan een populistische beweging of populistische politici zijn in de eerste plaats een duidelijke afkeer van de gevestigde politieke orde en diens politieke agenda. Veel populistische bewegingen *ontstaan* dan ook uit een protest tegen deze gevestigde orde.⁷⁶³ De gevestigde politieke orde wordt dikwijls afgeschilderd als een politieke *elite* die door haar eigen machts- en winstbejag geen oog meer heeft voor de echte problemen en de wil van het '(gewone) volk'.⁷⁶⁴ Dit wantrouwen tegen de gevestigde partijen en politieke

760 Van Rossem 2010, p. 26-27; Volgens Vossen (2008) markeert de periode 1916-1918 de geboorte van het Nederlands populisme.

761 Te Velde 2010, p. 245.

762 Volgens Canovan is populisme '[O]ne of the most confusing words in the vocabulary of political science.' Canovan 1981, p. 301; '[A] search for the perfect fit for populism is both illusory and unsatisfying and will not lead to a happy ending.' Aldus Taggart 2000, p. 2. Zie ook: Ionescu en Gellner 1970.

763 Wansink 2007, p. 69.

764 Van Rossem 2010, p. 28-29; Wansink 2004, p. 28. Het populisme is in alles het tegengestelde van het elitarisme. De eigenschappen die een elite kenmerken, zoals een hoge mate van politieke invloed, lidmaatschap binnen machtige klieken (de zogenaamde *incrowd*), een

elites is tevens gekoppeld aan een bredere kritiek op het functioneren van de representatie (ook wel parlementaire) democratie. Men streeft daarentegen een directe democratie na, waarbij het volk direct en gelijkelijk kan meebeslissen. Het centraal stellen en op een voetstuk plaatsen van 'het volk' is daarmee meteen een tweede belangrijk, kenmerk van het populisme.⁷⁶⁵ Van Rossem wijst erop dat 'elke beweging die zegt 'het land weer terug te willen geven aan de burgers', met zekerheid populistisch [is, MW]'.⁷⁶⁶ Door middel van het politiseren van sterk bij het volk levende vraagstukken die door de zogenoemde politieke elites zouden zijn genegeerd, pretenderen populistische politici een spreekbuis te zijn voor het volk en 'de wil van het volk' te vertegenwoordigen. Vaderlandsliefde en patriottisme, het derde kenmerk, spelen eveneens een belangrijke rol binnen de populistische boodschap: de (nationale) identiteit van 'het volk' moet immers zoveel mogelijk worden beschermd tegen de invloed van 'anderen', of dit nu immigranten, criminelen of aanhangers van de politieke elites zijn. Het laatste kenmerk van populisme is de centrale rol die binnen populistische bewegingen is weggelegd voor een charismatisch leider. Het charisma van de leider en diens stijl van politiek bedrijven is van belang omdat 'de vorm van de boodschap' bij populistische politici cruciaal is. 'Zonder een stijl die hen tot buitenstaanders stempelt, bestaan populistten niet werkelijk.'⁷⁶⁷ Deze leider, die feilloos zou aanvoelen door welke risico's de nationale identiteit en 'het volk' worden bedreigd en wat onder het volk leeft, politiek of maatschappelijk gevoelige onderwerpen niet uit de weg gaat, wordt gezien als de enige betrouwbare vertolker van de wil van het volk. Wansink wijst in zijn proefschrift erop dat populistische bewegingen een beperkte levensduur hebben die samenhangt met een in de samenleving bestaand (voor populistische bewegingen gunstig) psychologisch klimaat waarbij grote groepen burgers het gevoel hebben dat ze door het gezag in de steek wordt gelaten.⁷⁶⁸ Wanneer dit klimaat aantrekt, of wanneer uitkomt dat de wilde ideeën van populistische politici onuitvoerbaar blijken, verdwijnen populistische bewegingen dikwijls met stille trom van de politieke arena. De programmapunten van de populistische beweging die aansloten bij de beleveniswereld van een groot deel van het electoraat, zijn vervolgens vaak – zij het

hoge mate van academische kwalificatie, een hoge mate van intelligentie, een hoge mate van beroepsmatige ervaring en het houden van bepaalde esthetische waardeoordelen kenmerken het populisme juist niet. Veeleer zal het omgekeerde van die eigenschappen gelden voor een (ware) populist.

765 Wansink 2004, p. 29; Taggart spreekt in zijn boek over het *heartland*. Volgens hem maken populistische politici gebruik van het *heartland*. Dit is een verwijzing naar een fictief gebied dat zou worden bewoond door 'het volk'. Dit volk is een homogene groep mensen die hard werken, oprecht en moralistisch zijn, en die zouden lijden onder het leiderschap van de elite. Normaal zijn deze mensen niet politiek actief, maar ze worden gemobiliseerd door de populist. Taggart 2000, p. 91-98.

766 Van Rossem 2010, p. 29.

767 Te Velde 2010, p. 245.

768 Wansink 2004, p. 29; Wansink 2007, p. 70.

in afgezwakte vorm weliswaar – overgenomen door de traditionele politieke partijen.

4.8.1 De politieke cultuur tot 2002

Vanaf 1994 stond Nederland in het teken van de Paarse Kabinetten, een samenwerking tussen de VVD, de PvdA en D66. Ondanks de ogenschijnlijke ideologische tegenstellingen tussen de regeringspartijen kan de politieke cultuur ten tijde van het Paarse verbond volgens Wansink het beste aangeduid worden als een uitvloeisel van de 'ideologische onderkoeling' waardoor de politiek in Nederland sinds circa 1982 kon worden gekenmerkt.⁷⁶⁹ Deze ideologische onderkoeling zou in belangrijke mate zijn bevorderd door het optreden van premiers Lubbers (1982-1994) en Kok (1994-2002) die allebei, Kok echter nog in een sterkere mate dan Lubbers, op een afstandelijke, liberaal-zakelijke en gedepolitiseerde wijze de politiek bedreven.⁷⁷⁰ Doordat beide premiers politieke strijd over controversiële kwesties vermeden en Lubbers door zijn hervormingen van het financiële, sociale en economische beleid van het land zowel de liberalen als de socialisten voor zich wist te winnen, raakten de politieke verhoudingen maar ook het politieke debat in deze periode min of meer bevroren.⁷⁷¹ De in 1982 reeds ingezette tendens van ideologische onderkoeling heeft er volgens Wansink tegen het einde van Paars II toe geleid dat:

'Na zeven jaren samenwerking tussen de tegenpolen PvdA en VVD waren de politieke tegenstellingen zodanig gepacificeerd, dat men vergeten was dat er nog ideologische strijdpunten bestonden. Het politieke bedrijf was als het ware onder narcose geraakt.'⁷⁷²

Voor de kiezer heeft dit alles tot gevolg dat de gevestigde traditionele partijen en in het bijzonder de van oorsprong ideologisch ver uiteen liggende PvdA en VVD, steeds meer naar elkaar toe zijn gegroeid, waardoor er weinig spannende en vernieuwde geluiden te horen zijn en misschien zelfs wel zou kunnen worden gezegd dat er minder te kiezen valt. Tegen deze achtergrond wordt de boodschap en stijl van Pim Fortuyn door velen in ieder geval ervaren als een verfrissende donderslag bij heldere hemel, waardoor niet alleen de kiezers

⁷⁶⁹ Wansink 2004, p. 96; De Rooy 2005, p. 272-276.

⁷⁷⁰ Lunshof 2004, p. 160-163, 256-257.

⁷⁷¹ Hoogleraar Politicologie De Beus noemt eveneens de disciplinerende en depolitiserende werking die er van de invoering van de Euro uitging. De Beus 2001, p. 24. Lunshof wijst er ook op dat Kok, die tijdens het derde Kabinet Lubbers minister van Financiën was, als opvolgend premier van Lubbers, langs dezelfde lijnen regeert zoals door Lubbers in samenwerking met Kok uitgezet tijdens diens premierschap. Lunshof 2004, p. 160.

⁷⁷² Wansink 2004, p. 96.

maar ook de traditionele – ingedutte – politieke partijen wakker lijken te zijn geschut.

‘Hij [Fortuyn] maakt van de politiek, waarmee het volk zich verveelt, theater en speelt behendig in op de sluimerende en soms zichtbare zorgen in de Nederlandse samenleving die onder Paars zijn ontstaan door o.a. en aandacht voor criminaliteitsbestrijding, zorg, files en onderwijs en hun ruzies over allochtonen, de toestroom van asielzoekers en de achtergebleven wijken.’⁷⁷³

In het vervolg van deze paragraaf zal worden ingegaan op de verschillende factoren die in deze periode hebben bijgedragen aan de impact van ‘Professor Pim’ op de Nederlandse politieke cultuur, en daarmee tevens mogelijk op de totstandkoming en vormgeving van het antiterrorismebeleid en de daarmee gepaard gaande wet- en regelgeving.

Het afbrokkelende vertrouwen in Paars

Waar de aankondiging van Pim Fortuyn op 20 augustus 2001 dat hij zou gaan mee doen aan de Tweede Kamerverkiezingen die gehouden zouden worden in mei 2002, in eerste instantie niet veel indruk maakte op de gevestigde politieke partijen, zou daar snel verandering in komen. Zoals in paragraaf 3.4.1.3 van hoofdstuk drie al aan de orde is gekomen, vertoonde het vertrouwen van de Nederlandse bevolking in het eveneens in toenemende mate door interne strubbelingen geplaagde tweede Paarse Kabinet onder leiding van premier Wim Kok al vanaf 1998 een dalende lijn. Hoewel de Paarse Kabinetten erin waren geslaagd het economisch tij in Nederland in de jaren negentig weer enigszins in positieve zin te kenteren, zouden zij op andere vlakken waaronder de gezondheidszorg, infrastructuur en criminaliteitsbestrijding, steken hebben laten liggen.⁷⁷⁴ Daarbovenop kwamen ook nog eens groeiende irritaties onder de bevolking ten aanzien van het gedoogbeleid van de overheid en een aantal schandalen in de vorm onder meer (het parlementaire onderzoek naar) de fraude bij de bouw van de Schiphol tunnel en de affaire rond de bolletjesslikkers op Schiphol als gevolg waarvan verschillende ministers hevig werden bekritiseerd. Volgens Wansink waren dit ‘publicitair gezien rampzalige incidenten, die het zelfvertrouwen van de paarse partijen ondermijnden’ en de Nederlandse kiezer de handen deed aftrekken van Paars.⁷⁷⁵

De opkomst van Fortuyn en diens korte politieke carrière

Fortuyn sprong met zijn boodschap dat ‘het land terug moest worden gegeven aan de mensen in het land’ en zijn uitingen over de befaamde ‘puinhopen van paars’ handig in op de ontstane situatie. Na een aanzienlijke periode van

⁷⁷³ Lunshof 2004, p. 267.

⁷⁷⁴ Van Praag 2003, p. 7.

⁷⁷⁵ Wansink 2004, p. 111.

bezuinigingen onder de Paarse Kabinetten en het – in de optiek van burgers – uitblijven van daadwerkelijke oplossingen voor diverse maatschappelijke problemen (gezondheidszorg, criminaliteit, immigratie) is de onvrede over de heersende 'politieke elite' (zoals ook Fortuyn het verwoordde) dusdanig groot geworden dat de boodschap van Fortuyn dat hij wat gaat doen aan 'de puinhopen van Paars' gretig wordt aangenomen of in ieder geval beter wordt gevonden dan wat de traditionele partijen hebben te bieden.⁷⁷⁶ Zo schrijft Fortuyn in een van zijn als laatst verschenen boeken 'De puinhopen van acht jaar Paars' dat tevens als partijprogramma voor de LPF zou dienen over Paars het volgende:

'De kiezer/burger mag van hen [VVD en PvdA] verwachten dat zij verantwoording afleggen over 12 respectievelijk 8 jaar regeringsbeleid. Waarin hebben zij gefaald, waarin ten dele gefaald en ja, wat zijn de successen. Daarna is het interessant te vernemen van hen hoe zij nu verder wensen te gaan. Maar neen, zo niet Paars! De dader van de puinhopen in de collectieve sector – de wachtlijsten in de zorg, het abominabele onderwijs, de kinderen die voortdurend naar huis worden gestuurd om het minste of geringste, het geringe oplossingspercentage van de criminaliteit, een weer uit de hand lopende toestroom tot de WAO en het ziekteverzuim, een voortdurende toestroom van vreemdelingen in weerwil van een ontmoedigingsbeleid (jaarlijks worden er 40.000 mensen definitief toegelaten, elke vier jaar dus een stad van de omvang van Groningen erbij), een soft en volstrekt tekortschietend integratiebeleid, et cetera, et cetera – die dader ligt gewoon op het kerkhof.'⁷⁷⁷

Een belangrijk standpunt van Fortuyn, die zich al vanaf begin jaren negentig door middel van columns en boeken actief verzette tegen de 'islamisering van de Nederlandse cultuur', werd kracht bijgezet door de aanslagen in de Verenigde Staten en Washington op 11 september 2001. Deze gebeurtenissen onderstreepten – in zijn ogen, maar tevens in de ogen van een aanzienlijk deel van het electoraat – zijn gelijk over de strijd van het Westen tegen de steeds verder in Nederland oprukkende Islam en in bredere zin, de toenemende irritaties over (criminele) immigranten. Op 25 november 2001 werd Fortuyn verkozen tot lijsttrekker van nieuwe politieke partij Leefbaar Nederland om op 14 februari 2002 zijn eigen politieke partij, de Lijst Pim Fortuyn (LPF) op te richten.⁷⁷⁸ De samenwerking met de eerste partij liep vast toen Fortuyn in een interview in de Volkskrant te kennen gaf zich niets aan te trekken van het verbod van Leefbaar Nederland om te zeggen dat Nederland 'vol' was.⁷⁷⁹ Voor Leefbaar was dit de druppel na eerder gedane uitspraken over de Islam als zijnde een 'achterlijke cultuur', het sluiten van de landsgrenzen voor

⁷⁷⁶ Lunshof 2004, p. 260-261.

⁷⁷⁷ Fortuyn 2002.

⁷⁷⁸ Chorus en De Galan 2002; Lunshof 2004, p. 259-282.

⁷⁷⁹ 'De Islam is een achterlijke cultuur', *de Volkskrant*, 9 februari 2002.

Moslims en het schrappen van het in 1983 ingevoerde discriminatieverbod die de emmer, die al redelijk vol was, deed overlopen.⁷⁸⁰

Door – hierbij handig gebruik makend van diverse media die gretig inhaakten op de populistische stijl van ‘kijkcijferkanon’ Fortuyn⁷⁸¹ – op een simpele en heldere manier, inspelende op de problemen die onder de burgers leven, en door de gevestigde orde in een (nog) negatiever daglicht te plaatsen, wist Fortuyn kiezers van diverse pluimage aan zich te binden.⁷⁸² Naast kiezers die in het programma en de plannen van Fortuyn eindelijk dat daadwerkelijk rechtse geluid menen te horen waar zij onder Paars zo naarstig naar op zoek waren, kiezen ook veel mensen voor Fortuyn uit een zekere mate van protest tegen en onvrede over de traditionele politieke partijen. Deze laatste groep kiezers ziet dan ook in (de stijl van) Fortuyn een belangrijke prikkel die de overige partijen weer zou moeten activeren en moeten doen inzien dat hervorming en vernieuwing en het innemen van concrete standpunten is, waar de kiezer naar op zoek is.⁷⁸³

Waar Fortuyn in de aanloop naar de verkiezingen van 15 mei 2002 zelf steeds zekerder lijkt van een monsterzege,⁷⁸⁴ gebeurt op 6 mei het onwaarschijnlijke: Pim Fortuyn wordt na een radio interview in het Mediapark in Hilversum vermoord door de links-radicale milieuactivist Volkert van der Graaf. De moord op Fortuyn maakt veel los in Nederland. De gevestigde politieke orde, in het bijzonder de PvdA wordt door (een deel van) de aan

780 Lunshof 2004, p. 269-270.

781 Van Rossem beschrijft op welke wijze de media hebben bijgedragen aan het succes van Fortuyn. Hij signaleert dat de media, in het bijzonder de televisie, na verloop van tijd de analyse van Fortuyn vrijwel kritiekloos overnamen. ‘De altijd nieuwswaardige Fortuyn bood een brik die een schijnbaar simpel en helder beeld toonde. Het was een klassiek voorbeeld van wat in de VS ‘pack journalism’ heet. (...) Ze [de media, MW] vertonen wat een meerderheid van de kijkers graag wil zien. Fortuyn verdubbelde de kijkcijfers!’ Van Rossem 2010, p. 81-82.

782 Lunshof 2004, p. 267.

783 Volgens Van Rossem valt het succes van Fortuyn voornamelijk te verklaren door het lange tijd ontbreken van een duidelijke zeer conservatieve (rechtse) partij binnen het Nederlands politiek bestel, en zou voor de verklaring dat veel mensen ontevreden waren met de gevestigde partijen geen (wetenschappelijk) bewijs zijn geleverd. Van Rossem laat vervolgens zelf overigens ook na zijn standpunt nader gedegen te onderbouwen. (2010, p. 87-88) In zijn dissertatie schrijft Wansink dat Fortuyn wel degelijk kiezers naar zich toe trok die het weliswaar niet eens waren met (al) zijn standpunten, maar hoofdzakelijk uit ‘onvrede over het consensusbeheer van een geslote politieke kaste die niet meer bij machte was de maatschappelijke agenda te beheersen’, voor Fortuyn kozen. Wansink 2004, p. 131-147.

784 In maart 2002 had Fortuyn, als lijsttrekker van Leefbaar Rotterdam, immers al een grote overwinning behaald bij de gemeenteraadsverkiezingen. De partij wist bijna vijfendertig procent van de zetels (17 van de 45) in de wacht te slepen waarmee ze de grootste in de gemeenteraad werd. Chorus en De Galan 2002, p. 181-186; Von der Dunk 2002, p. 13-14; Van Rossem 2010 p. 63-64; ‘Fortuyn brengt slag toe aan de gevestigde politiek’, *NRC Handelsblad*, 7 maart 2002, ‘Rotterdamse zege Fortuyn slag voor Paars’, *de Volkskrant*, 7 maart 2002.

aanhangers van Fortuyn verantwoordelijk gehouden voor de zijn moord.⁷⁸⁵ Iets meer dan een week na de moord op Fortuyn kwam diens partij, de LPF, zoals verwacht als grote winnaar uit de bus bij de verkiezingen. De partij kwam in een keer met 26 zetels in de kamer en kwam samen met het CDA en de VVD in het Kabinet (Balkenende I 22 juli 2002 – 16 oktober 2002). Door interne strubbelingen binnen de LPF zou het Kabinet echter al enkele maanden na installatie vallen, waarna de LPF niet meer terugkeerde in de regering.⁷⁸⁶

4.8.2 De invloed van de populistische golf op het Nederlandse politieke landschap na 2002

Ondanks de relatief korte periode waarin Fortuyn actief was binnen de politieke arena, en de uiteindelijk weinig indrukwekkende regeringsrol van de LPF, heeft het roerige jaar 2002 waarin het gros van de hiervoor beschreven gebeurtenissen is geconcentreerd, de politieke cultuur in Nederland wel degelijk een andere 'draai' gegeven dan daarvoor. In het jaar na de Tweede Kamer verkiezingen van 2002 heeft een generatiewisseling in de Nederlandse politiek plaatsgevonden waardoor de oude – regenteske – garde is vervangen door verschillende nieuwe gezichten. Deze nieuwe gezichten (waaronder bijvoorbeeld Bos, Verhagen en Dittrich) lijken een les te hebben getrokken uit de val van Paars en het succes van Fortuyn en zijn zich er van bewust 'dat te veel bureaucratie en technocratie de kiezers afstoten en dat het ontkennen van maatschappelijke problemen of het wegduiken daarvoor en het ontwijken van debatten vragen om moeilijkheden is'.⁷⁸⁷ Zich rekenschap gevende van de onderwerpen die Paars de afgelopen jaren tot onvrede van de kiezers had laten liggen, zien de politieke partijen – over het gehele politieke spectrum – zich genoodzaakt om de politieke agenda grondig te herzien.

De insteek van de politiek na 2002, beginnende met het Kabinet Balkenende, is het terugwinnen van het vertrouwen van de burger. Een belangrijke voorwaarde daartoe, zo had Fortuyn laten zien, was het volk het idee geven dat er naar hen werd geluisterd. Het eerste Kabinet, onder leiding van Balkenende heeft deze notie goed ter harte genomen. Het strategisch (regeer)akkoord tussen de CDA, LPF en VVD kreeg de veelzeggende titel 'Werken aan vertrouwen een kwestie van aanpakken'. Volgens Donner, die de informateur was en later de post van minister van Justitie zou bekleden, was de missie van het Kabinet helder en duidelijk:

785 In het Parool van 13 mei 2002 riep LPF-voorzitter Peter Langendam Melkert (PvdA) en Rosenmöller (GroenLinks) op te erkennen dat zij hadden aangezet tot haat tegen Fortuyn. Hij besloot zijn betoog met de later veelvuldig aangehaalde zin 'De kogel kwam van links, niet van rechts'.

786 Lunshof 2004, p. 277-278.

787 Lunshof 2004, p. 283 e.v., p. 295 e.v.; Wansink 2004, p. 167-184.

‘Nederland moet veiliger, zorg en onderwijs beter, en de integratie in de samenleving sterker. Dat vraagt om een overheid die handhaaft, handelt en hoedt, maar die tegelijk beseft dat de samenleving meer is dan een markt en een overheid’.⁷⁸⁸

Deze missie onderstreepte niet alleen voor wat betreft de aandachtspunten die naar voren worden geschoven maar tevens door de aanvulling dat de ‘samenleving meer is dan een markt en een overheid’ een duidelijke afkeer van Paars en de zakelijke en afstandelijke manier van politiek bedrijven van Lubbers en Kok. Eveneens volgde uit het strategisch akkoord dat de regering streefde naar het zoveel mogelijk terugdringen van de ‘verstikkende’ bureaucratie en regelzucht,⁷⁸⁹ behalve op het gebied van immigratie en criminaliteit(sbestrijding). Op deze twee onderwerpen werd juist stevig ingezet: veiligheid was absolute prioriteit waar een budget van ongeveer de achthonderd miljoen extra voor werd vrijgemaakt.⁷⁹⁰ Het regeerakkoord ademde, aldus Wansink ‘de geest uit van dienstbetoon aan een ontevreden meerderheid, die haar geduld met marginalen en haar inlevingsvermogen met de beperkingen en problemen van zwakkeren had verloren’.⁷⁹¹ Ook in de volgende Kabinetten Balkenende zou een vergelijkbare toon klinken.⁷⁹²

Naast de agendapunten die door Fortuyn op de kaart zijn gezet, zijn vanaf 2002 eveneens duidelijke sporen van zijn populistische stijl van politiek bedrijven zichtbaar binnen de gevestigde politieke partijen. De nieuwe generatie politici die na 2002 het Binnenhof betreedt, in het bijzonder de ‘linkse’ politici die door Fortuyn zwaar onder vuur werden genomen, laten er geen twijfel over bestaan dat zij wel degelijk dicht bij het volk staan. Men trekt massaal ‘de buurten’ in om bij de burgers zelf te raden te gaan wat de problemen zijn en dus letterlijk en direct naar ‘het volk’ te luisteren.⁷⁹³ Bij zowel partijen

⁷⁸⁸ *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 375, nr. 5.

⁷⁸⁹ *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 375, nr. 5, p. 7. ‘Terugtrek van de overheid zonder de bereidheid om echt los te laten en de neiging om te decentraliseren en te verzelfstandigen en toch centraal te sturen en uniformiteit te willen verzekeren, hebben tot een fijnmazig net van gedetailleerde regels en bureaucratische processen geleid. Het is opgezet om regelmaat te bieden en maatschappelijke belangen te waarborgen, maar het resultaat is vaak averechts en leidt tot verkwisting van publieke middelen en een groeiende ergernis bij burgers en instellingen.’

⁷⁹⁰ *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 375, nr. 5, p. 10-11 en 34.

⁷⁹¹ Wansink 2004, p. 173.

⁷⁹² *Kamerstukken II* 2002/03, 28 637, nr. 19 (regeerakkoord Balkenende II, CDA, VVD en D66) ‘Meedoen, meer werk minder regels’. Op pagina 4 is de missie van het Kabinet verwoord: ‘Het Kabinet zet zich in voor een sterke economie, een slagvaardige overheid, een betere democratie en een veilige samenleving. Daartoe zal beleid worden gevoerd om de concurrentiekracht van Nederland te herstellen, regelzucht en bureaucratie te verminderen, de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers en samenleving te versterken en veiligheid te waarborgen. Dit kan het Kabinet niet alleen. Aan het oplossen van de problemen van de Nederlandse samenleving zal iedereen naar vermogen een draagkracht moeten bijdragen’.

⁷⁹³ Wansink 2004, p. 178-181.

aan de linkerkant van het politiek spectrum, als partijen die zich meer aan de rechterkant van het politiek spectrum bevinden, zijn populistische trekken waarneembaar. En, hoewel links en rechts op bepaalde onderwerpen allebei een ferme toon aanslaan (veiligheid, criminaliteit en integratie) is er de ruimte, maar onder het alziend oog van de direct met het electoraat verbonden media ook de noodzaak, weer met elkaar in debat te treden en het politieke spel meer in de openbaarheid te brengen.

Ook dienen zich nieuwe partijen aan die in de stijl van Fortuyn de leemte die aan de rechterkant van het politieke spectrum is ontstaan na de teloorgang van de LPF proberen op te vullen. De beweging van Rita Verdonk, Trots op Nederland (TON) en de Partij van de Vrijheid zijn hiervan een voorbeeld.⁷⁹⁴ In het bijzonder de PVV en Wilders houden de gemoederen in politiek Den Haag goed bezig. De kern van het PVV-programma wordt gevormd door de, in navolging van Fortuyn, gevreesde islamisering van de Nederlandse cultuur.⁷⁹⁵ Hoewel het lastig is een uitspraak te doen over de koers die Pim Fortuyn zou hebben gevaren indien hij nog in leven zou zijn, lijkt Wilders in zijn standpunten over de islamisering van Nederland en hetgeen hier tegen zou moeten worden gedaan verder te gaan dan Fortuyn. Zo is Wilders niet alleen conform Fortuyn voor een afschaffing van het discriminatieverbod zoals vastgelegd in artikel 1 Grondwet, tevens wil Wilders artikel 6 en 23 van de Grondwet afschaffen waarin de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van onderwijs zijn geregeld om op die manier zowel de Islam als het Islamitisch onderwijs te verbieden.⁷⁹⁶ Ook stelde Wilders eind 2009 voor om een zogenaamde 'kopvoddentax' te heffen: belasting voor het dragen van een hoofddoek. Hoe bizar en onuitvoerbaar de plannen van Wilders zijn collegae politici in de oren mogen klinken, ook Wilders weet ogenschijnlijk een aanzienlijk deel van het electoraat voor zich te winnen.⁷⁹⁷

Al met al is er veel veranderd in de Nederlandse politiek na het onstuimige jaar 2002. Waar de opkomst van en tragische moord op Pim Fortuyn langzaam-

794 Zowel TON met Rita Verdonk als geestelijk moeder als de PVV worden door van Rossem geduid als 'pseudo-fortuyns'. Van Rossem 2010, p. 91-111.

795 De speerpunten van de partijvisie van de PVV zijn te raadplegen via www.pvv.nl.

796 Ook presenteerde Wilders in het voorjaar de film *Fitna* waarin Wilders het gewelddadige karakter van de Islam probeerde aan te tonen. Hoewel de film na uitkomst niet serieus werd genomen is er veelvuldig over gedebatteerd in zowel de politiek als op het publieke forum. De opvolger van *Fitna*, *Fitna 2* staat vooralsnog gepland voor de zomer van 2010.

797 Zo heeft de PVV in een relatief korte tijd een grote groep sympathisanten om zich heen verzameld. Zo haalde de partij tijdens de Tweede Kamer verkiezingen van 2006 al 9 zetels, werd de partij bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2009 de op een na grootste partij en wist de partij tijdens de gemeenteraadsverkiezingen op 3 maart 2010 in de twee gemeentes waar zij deelnamen, Almere en Den Haag, overweldigende successen te boeken. In Den Haag werd de PVV met 8 zetels de tweede partij en in Almere met 9 zetels de grootste partij. Op het moment van afronden van het manuscript staat de PVV op 17 zetels in de peilingen voor de Tweede Kamer verkiezingen van juni 2010 wat een stijging van 8 zetels ten opzichte van 2006 zou betekenen (bron: www.politiekbarometer.nl).

aan in de vergetelheid is geraakt, zijn de veranderingen die hierdoor in werking zijn gezet meer permanent gebleken. Wansink vat de veranderingen die hebben plaatsgevonden treffend samen:

‘De grote verandering na Fortuyn zat in de uitvoering van het overheidsbeleid. Na Paars en onder de PvdA in de grote steden werden uitvoerders vaak afgeremd door ‘politiek correcte’ wethouders en topambtenaren, die geen vuile handen wensten te maken aan uitkeringsfraudeurs of jeugdbendes. Nu die dekking na de twee verkiezingen van 2002 was weggevallen [de gemeenteraadsverkiezingen en de Tweede Kamer verkiezingen, MW] werden ambtenaren opeens ‘afgerekend’ op hun prestaties. Plots pakte niet alleen Rotterdam de onveiligheid aan, maar ook het linkse bolwerk Nijmegen. Den Haag en Amsterdam ondernamen een groot-scheepse actie tegen illegale Bulgaarse en Roemeense pooiers en hoeren. Burgemeester Stekelenburg (PvdA) van Tilburg stelde imam Ahmad Salam onder curatele. Een paar jaar tevoren zou niemand ook maar hebben geweten dat deze voorganger moslimmannen het recht gaf hun vrouw te slaan.’⁷⁹⁸

4.9 BEVINDINGEN DEEL II: HET *POLICY PROCESS* NA 2001

Welke conclusies en inzichten kunnen nu worden ontleend aan de uitgebreide uiteenzetting van het *policy process* het politieke debat over de na 2001 tot stand gekomen antiterrorismewetgeving? Zonder al te veel in te gaan op de verschillen tussen in deel I besproken periode en de periode na 2001, zal ook nu per *stream* worden gezien welke factoren mogelijk hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de aanzienlijke hoeveelheid, op onderdelen tevens onmiskenbaar ingrijpende, wetgeving.

4.9.1 De *problem stream*

Een belangrijke grondslag voor de wetgeving wordt door de regering gevonden in de *problem stream*, in het – zagezegd – nieuwe terrorisme. Vanaf 11 september 2001 werden regeringen wereldwijd geconfronteerd met een vorm van terrorisme waar men tot dan toe nog weinig of geen ervaring mee had. De aanslagen in New York en later ook in Madrid en Londen lieten de wereld kennismaken met terroristen die in staat en tevens bereid waren op grote schaal schade en leed aan te richten in de naam van een religieuze ideologie. Doordat de binding tussen de terroristen is gelegen in een religieuze ideologie, vormen de actoren die deelnemen aan de zogenoemde ‘strijd tegen het Westen’ een zeer heterogene groep, die niet voldoet aan een specifiek risicoprofiel en niet louter is geconcentreerd in een land of in één groepering. Immers, zoals

⁷⁹⁸ Wansink 2004, p. 177.

beschreven in 4.6, waren verschillende daders van de beschreven aanslagen goed geïntegreerde burgers met een baan en een gezin en zonder een concreet strafrechtelijke of radicaal verleden. De complexiteit en meerduidigheid van het 'nieuwe' terrorisme maken het onmiskenbaar een lastig probleem voor overheden: men heeft niet alleen te maken met een heterogene groep niet duidelijk herkenbare daders die in principe over de gehele wereld verspreid zitten, bereid zijn alles te geven voor hun zaak, ook is het doelwit – het westen – waartegen de acties gericht zijn dusdanig veelomvattend en ongrijpbaar dat het moeilijk is gericht beleid te voeren. Met andere woorden, het staat buiten kijf dat de ongrijpbaarheid van het nieuwe terrorisme het de wetgever niet gemakkelijk maakt. Dit beeld wordt, in ieder geval voor de periode 2001-2005, eveneens bevestigd door het recent verschenen WODC rapport 'Jihadistisch Terrorismen in Nederland'.⁷⁹⁹

4.9.2 De *policy stream*

Het overzicht van de verschillende tot stand gekomen wetgeving laat zien dat de verschillende wetten in beginsel in belangrijke mate zijn geïnspireerd en zijn gebaseerd op terroristische gebeurtenissen in het buitenland, waarbij in het bijzonder de aanslagen in Madrid in 2004 een belangrijke *eyeopener* lijkt te zijn geweest voor de overheid: het nieuwe terrorisme had ook het Europese continent bereikt. In de moord op Van Gogh en de onrust rondom de Hofstad-groep in november van datzelfde jaar werd vervolgens een belangrijke bevestiging gevonden voor deze notie. Zoals in paragraaf 4.7.6 is weergegeven, vormt 'de ernstige bedreiging voor de staat, de democratie en de samenleving' en daarmee het belang van collectieve veiligheid in essentie de belangrijkste grondslag voor de wetgeving. Ondanks de urgentie die volgens de regering was geboden bij de nieuwe wetgeving, bij de Wet Afgeschermd Getuigen was deze urgentie immers reden om af te zien van de gebruikelijke consultatieronde, is wel degelijk in de Eerste en Tweede Kamer uitvoerig gedebatteerd over de verschillende antiterreurwetten. Mogelijk soms langer dan de verantwoordelijke minister(s) hadden gewild. Tijdens de behandeling van en de debatten over de diverse antiterreurwetten stond overigens altijd buiten kijf dát moest worden opgetreden tegen de terreurdaden die de internationale rechtsorde hadden geschokt. Alle partijen deelden deze mening. De discussie zag daarentegen meer op de wijze waarop en de middelen waarmee de regering het terrorisme wilde bestrijden. Binnen de verschillende debatten stellen de meer links georiënteerd partijen, maar ook D66, zich over het algemeen wat kritischer op ten opzichte van de voorstellen van de regering dan de overige partijen, hoewel ook deze partijen op onderdelen kritisch zijn. Deze houding

⁷⁹⁹ De Poot en Sonnenschein 2010.

van de eerstgenoemde partijen uit zich niet alleen in een kritische houding tijdens zowel de schriftelijke als de mondelinge behandeling van de verschillende wetsvoorstellen, maar ook in het aantal ingediende amendementen. In de stemmingen over de verschillende wetsvoorstellen zijn het uiteindelijk voornamelijk GroenLinks en de SP die, zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer, consequent tegen de wetsvoorstellen hebben gestemd.⁸⁰⁰ Lijkt deze 'uitkomst' erop te wijzen dat de wetgever, bij monde van de minister van Justitie, erin is geslaagd om de kritische noties van de overige partijen voldoende te weerleggen om een positieve stem te kunnen krijgen? Voordat zal worden getracht een antwoord te geven op deze vraag, zal eerst een aantal hoofdlijnen worden besproken die afgeleid zijn uit de schriftelijke en mondelinge behandeling van de besproken antiterrorwetten.

Noodzaak en effectiviteit

Voor de regering staat het direct als een paal boven water dat tegen het terrorisme moet worden opgetreden en tevens dat bij de bestrijding van het terrorisme voor het straf(proces)recht een doorslaggevende rol is weggelegd. Aan deze notie wordt vervolgens vrijwel direct het gevolg verbonden dat het straf(proces)recht aanpassing behoeft omwille van een effectieve bestrijding van het terrorisme. Waar de regering deze keuze voor het straf(proces)recht en de daaruit voortvloeiende aanpassing van de bestaande strafbepalingen en bevoegdheden als vanzelfsprekend beschouwt, wordt hier vanuit het politiek forum iets genuanceerder tegen aan gekeken. Bij ieder wetsvoorstel wordt de noodzaak van de voorgestelde bepalingen ter discussie gesteld. De twijfels ten aanzien van de noodzaak van de bepalingen hangt doorgaans samen met de verwachte beperkte effectiviteit van de voorgestelde wijzigingen (zoals bij de verhoging van de strafmaxima voor terroristische misdrijven als gevolg van de Wet terroristische misdrijven en bij de Wet Afgeschermde Getuigen) ofwel met het reeds bestaan van vergelijkbare, mogelijk toereikende, bevoegdheden of strafbaarstellingen (bijvoorbeeld de reeds bestaande ruime opsporingsbevoegdheden als gevolg van de BOB). Waar ten aanzien van alle besproken wetgeving, zij het in aanzienlijk mindere mate bij de meest recente antiterrorwet als gevolg waarvan het meewerken en deelneming aan een terroristische training strafbaar zijn gesteld, de noodzaak niet alleen werd betwijfeld door verschillende fracties maar ook door de Raad van State en de verschillende geconsulteerde adviesorganen, is de wetgeving er uiteindelijk toch gekomen. De weinig zeggende 'standaardmotivering' van de wetgever dat de voorgestelde maatregelen en bevoegdheden nodig zijn met het oog op de dreiging van het internationale terrorisme voor de Nederlandse samenleving en democratie, lijkt de meerderheid van de politieke partijen uiteindelijk te overtuigen. Het advies van de Raad van State alsook de minder positieve adviezen van de

⁸⁰⁰ GroenLinks heeft, voor zover er gestemd werd, tegen alle wetsvoorstellen gestemd. De SP heeft tegen de Wet terroristische misdrijven en de Wet afgeschermde getuigen gestemd.

geconsulteerde instanties worden daarmee gemakkelijk terzijde geschoven. Tijdens de mondelinge behandeling van de Wet Afgeschermd Getuigen in de Eerste Kamer reageert minister van Justitie Donner zelfs enigszins geagiteerd op de aanhoudende negatieve geluiden vanuit de hoek van de geconsulteerde instanties:

'Er is gevraagd waarom er zo weinig steun is voor het voorstel, waarbij werd verwezen naar een aantal adviezen. De adviezen uit de rechterlijke kring hebben de teneur: wij kunnen alles al, laat ons het maar doen met de oude regelingen. Dat berust op het feit dat die rechters niet weten wat zij niet weten.'⁸⁰¹

Een dergelijke visie op de adviezen van de NVvR en de RvdR (dat zijn de adviezen waar de minister in bovenstaande quote aan refereert), evenals het afwijken van de normale wetgevingsprocedure bij (een deel van de) Wet Terroristische Misdrijven en de Wet afgeschermd getuigen, past mijns inziens niet bij het beeld van een wetgever die een zo zorgvuldig mogelijke belangenafweging nastreeft. De adviesprocedure voor de Raad van State en de consultatieronde vormen immers belangrijke waarborgen die in het kader van een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen niet zomaar zou kunnen en mogen worden overgeslagen. Treffend wat dat betreft is de reactie van de NVvR op het overslaan van de gebruikelijke consultatie bij de Wet Afgeschermd getuige, omwille van – aldus de minister- de urgentie die geboden was.

'De NVvR onderkent en onderschrijft dat slagvaardig optreden van de wetgever bij het tegengaan van ernstige criminaliteit, waaronder die van terroristische aard geboden is. Tegelijkertijd moet voor overijling gewaakt worden. Kwalitatief goed, voldragen wetgeving verdient de voorkeur boven wellicht gebrekkig, (te) haastig aangebracht stopwerk. Bij wetgeving als de onderhavige komen vaak de grenzen van de democratische rechtsorde en fundamentele rechtsbeginselen nadrukkelijk in het vizier (...) Voorkomen moet worden dat de thans met zoveel voortvarendheid tot stand gebrachte wetgeving over pakweg toen jaar niet 'Straatsburgbestendig' blijkt te zijn.'⁸⁰²

Met andere woorden, waar urgentie als gevolg van 'de dreiging' op het eerste gezicht geboden kan zijn, is het met het oog op de kwaliteit van de wetgeving op lange termijn maar net de vraag in hoeverre het raadzaam is om – omwille van de vermeende urgentie – in het wetgevingsproces verankerde 'kwaliteitscontroles' achterwege te laten.

Opvallend is dat door de wetgever weinig tot geen aandacht wordt besteed aan mogelijke negatieve bijeffecten van de wetgeving. Belangrijke negatieve effecten die wel degelijk worden aangedragen door enkele Kamerleden zijn bijvoorbeeld het gevaar van de *false positives*, burgers die als gevolg van de

801 *Handelingen I* 12 september 2006, p. 1833.

802 Advies NVvR inzake de Wet afgeschermd getuigen, 16 januari 2006.

verruimde opsporingsbevoegdheden in combinatie met de verruimde strafbaarstellingen ten onrechte onderwerp van strafrechtelijk onderzoek worden. Strafrechtsadvocate Böhler waarschuwde tijdens de hoorzitting inzake de Wet Terroristische Misdrijven al voor de mogelijkheid dat door de verruimde strafbaarstelling van de samenspanning dwangmiddelen onterecht zouden kunnen worden toegepast op onschuldige burgers:

‘(...) Ik denk niet dat het de bedoeling is dat je dwangmiddelen toepast waarvan je bij 90% achteraf moet zeggen: sorry, foutje, dat was niet de bedoeling; u heeft helemaal niets gedaan. Dat is niet de bedoeling van het inzetten van dwangmiddelen. Je moet een goede basis hebben, een redelijk vermoeden dat er echt iets mis is. Bij samenspanning wordt dat zo ver in het voortraject gelegd dat het heel moeilijk wordt.’⁸⁰³

Door de Wet Opsporing Terroristische misdrijven en de verlaging van de opsporingsdrempel voor terroristische misdrijven van ‘een redelijk vermoeden’ naar ‘aanwijzingen’ op basis waarvan opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet, is de kans op *false positives* alleen nog maar groter geworden.

Nauw verbonden met dit eerste mogelijke bijeffect is het gevaar van stigmatisering. Immers, binnen de opsporing worden aan de hand van risicoprofielen keuzes gemaakt voor wat betreft het al dan niet instellen van bepaalde bevoegdheden (bijvoorbeeld het preventief fouilleren of het instellen van een verkennend onderzoek). Daar de kans aanzienlijk is dat bepaalde groepen burgers, in dit geval praktiserend moslims, onevenredig vaak binnen de reikwijdte van een dergelijk risicoprofiel vallen, bestaat het gevaar dat deze groep zich gestigmatiseerd gaat voelen. Door verschillende auteurs is gewezen op het ‘gevaar’ dat stigmatisering weer een belangrijke katalysator kan vormen voor radicaliseringprocessen.⁸⁰⁴ Dit laatste zou, zeker met het oog op de brede benadering die de overheid beweert na te streven bij de bestrijding van terrorisme, een zeer onwenselijk neveneffect zijn.⁸⁰⁵

De gespannen verhouding tot fundamentele beginselen en (mensen)rechten

Dat de voorgestelde antiterrorismewetgeving op onderdelen op gespannen voet staat met diverse fundamentele beginselen en uitgangspunten van het strafrecht en eveneens met bepaalde mensenrechten wordt van begin af aan door de wetgever onderkend. De dreiging van het nieuwe terrorisme zou hiertoe nopen en zou deze beperkingen ook rechtvaardigen. Hoewel de verschillende regeringspartijen maar ook de oppositiepartijen het belang van een daadkrachtige bestrijding van het terrorisme onderschrijven, tonen zij zich ook ten aanzien van dit aspect niet altijd overtuigd door de door de wetgever

803 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 29, p. 13.

804 Bovenkerk 2009; Van der Woude 2010.

805 Van der Woude 2009, p. 2-5.

– op instigatie van de minister van Justitie – in beginsel gemaakte keuzes en onderliggende argumentatie. De vaagheid van sommige centrale begrippen (waaronder het terroristisch oogmerk, samenspanning, aanwijzingen) en daarmee de rechtszekerheid maar ook het steeds verder verwijderd raken van het oorspronkelijk aan het strafrecht ten grondslag liggende uitgangspunt van een 'daadstrafrecht', worden herhaaldelijk aan de orde gesteld.⁸⁰⁶ Bij de behandeling van de Wet Afgeschermde Getuigen en de Wet Opsporing Terroristische Misdrijven wordt eveneens de verslechterde positie van de verdediging als een belangrijk aandachtspunt naar voren gebracht. Door de minister wordt erkend dat deze twee wetten enigszins op gespannen voet lijken te staan met de individuele rechtsbescherming van een vermeende terreurverdachte. Echter, naast een rechtvaardiging daarvoor wederom te vinden in de 'standaardmotivering', geeft de minister eveneens aan bij het creëren van de nieuwe bevoegdheden en regelingen zo veel mogelijk aansluiting te hebben gezocht bij al bestaande wettelijke bevoegden en de wetsystematiek. In deze inbedding in bestaande structuren ziet de minister een belangrijke waarborg tegen het nemen van al te drastische maatregelen ter bestrijding van terrorisme daar de inbedding zou dwingen om afwijkingen van het geldende recht te beargumenteren.⁸⁰⁷ Desondanks worden de vermeende waarborgen van de minister, zeker bij de Wet Afgeschermde Getuigen, in twijfel getrokken.

Horizonbepaling

Waar het gezien de ingrijpendheid van de verschillende wetsvoorstellen, maar ook met het oog op de uniciteit van de antiterrorismewetgeving een belangrijke geste van de wetgever zou zijn geweest om de wetgeving te koppelen aan horizonbepalingen, is dit slechts gedaan bij het wetsvoorstel Bestuurlijke Maatregelen Nationale Veiligheid. Zowel bij de behandeling van de Wet terroristische misdrijven, de Wet afgeschermde getuigen als de Wet opsporing terroristische misdrijven was daar in beide Kamers en adviserende instanties brede steun voor en ook vraag naar een dergelijke horizonbepaling om de ontwikkeling en uitwerking van de wetgeving in de praktijk in de gaten te kunnen houden. Het opnemen van een horizonbepaling zou een eenvoudige doch belangrijke geste zijn van de wetgever om enig tegengewicht te kunnen bieden aan de ingrijpende maatregelen. De voorstellen tot het opnemen van de horizonbepaling werden echter resoluut van de hand gewezen door de minister onder verwijzing naar het blijvende karakter van de terroristische dreiging, waardoor het nutteloos zou zijn door middel van een horizonbepaling ervan uit te gaan dat de wetgeving mogelijk over vijf jaar niet meer nodig zou zijn. Hoewel het inderdaad in de lijn der verwachting ligt dat het nieuwe terrorisme niet binnen afzienbare tijd zal verdwijnen, is dit naar mijn mening

⁸⁰⁶ Smidt I, 189, p. 421.

⁸⁰⁷ *Kamerstukken II* 30 164 nr. 7, p. 9; *Kamerstukken II* 30 164 nr. 7, nr. 12; p. 24, *Kamerstukken I* 30 164, D 3-4, p. 217.

geen reden af te zien van het opnemen van een horizonbepaling. De waarborgfunctie die een horizonbepaling kan hebben, juist bij ingrijpende en omstreden wetgeving als deze, wordt daarmee te eenvoudig miskend door de minister. De inzake de Wet afgeschermdde getuigen toegezegde vijfjaarlijkse en ten aanzien van de Wet opsporing terroristische misdrijven jaarlijkse evaluatie van de wetgeving compenseert weliswaar enigszins voor het weglaten van een horizonbepaling, alleen blijft nu de vraag wat er gebeurt met de reeds ingevoerde wetgeving indien blijkt dat deze in de praktijk niet (goed) werkt of zelfs averechtse effecten heeft.

Al met al kan ten aanzien van de *policy stream* worden geconcludeerd dat het, op basis van de toch wel forse kritiek die er op de verschillende wetsvoorstellen geuit is vanuit de diverse Kamerfracties en in het bijzonder door de Raad van State en tijdens de consultatierondes, enigszins verwonderlijk is dat de meerderheid van de wetgeving grotendeels ongeschonden door de Kamers is gekomen. De Wet Bestuurlijke Maatregelen Nationale Veiligheid is wat dat betreft de enige uitzondering. Het bijzondere ten aanzien van de andere wetgeving is dat door de minister deze kritiek dikwijls niet expliciet is weerlegd, maar werd volstaan met de 'standaardmotivering' van de wetgever: een verwijzing naar 'de dreiging van het internationale terrorisme' en de daaruit voortvloeiende 'noodzaak om de samenleving te beschermen' evenals de vanzelfsprekende aanname dat het bestaande straf(proces)rechtelijk instrumentarium daarvoor te kort schiet.⁸⁰⁸ Deze gang van zaken laat zich, gezien vanuit een strafrechtswetenschappelijk oogpunt en de notie van de ingrijpendheid van de verschillende maatregelen, niet direct verklaren. Het is in sommige gevallen verwonderlijk hoe gemakkelijk ogenschijnlijk kritische partijen zich op het moment van stemming toch voorstander van de wetgeving toonden zonder dat kan gesproken worden van een goede weerlegging van de geuite kritiek door de minister. Het is dan ook waarschijnlijk dat aan dergelijke keuzes politieke argumenten en belangen (bijvoorbeeld het winnen van electoraat of sympathie van een andere politieke partij, etc.) ten grondslag liggen. Het is wetgevingsproces, zoals weliswaar ook in hoofdstuk één reeds is onderkend, is daarmee dan ook een belangrijk instrument voor politici om ook andere belangen dan de belangen die zichtbaar een rol spelen bij de desbetreffende wetgeving na te streven en te behartigen.

4.9.3 De *Political stream*

Dat wetgeving en in het bijzonder het strafrecht, een belangrijk instrument is voor politici in de periode na 2001 lijkt te worden onderschreven door de weergegeven ontwikkelingen binnen de *political stream*. Zoals in paragraaf

808 Zie ook Borgers 2007, p. 80-81.

4.8 beschreven zijn alle gevestigde politieke partijen – zowel aan de linker- als de rechterzijde van het politiek spectrum – na 2001 als gevolg van de politieke onrust door de flitscarrière van Fortuyn en de LPF genoodzaakt zichzelf te 'herpositioneren'. En masse wordt aangesloten bij problemen en vraagstukken die onder de bevolking leven om op deze manier het vertrouwen van de onder Paars gedesillustioneerd geraakte bevolking weer terug te winnen. Twee onderwerpen die onder andere ten tijde van Paars in de optiek van de bevolking te weinig aandacht zouden hebben gekregen, zijn immigratie en veiligheid. Toen het belang van beide onderwerpen door de terroristische aanslagen in New York en Washington op 11 september 2001 nog eens extra werd onderstreept, kon geen enkele politieke partij het zich permitteren om veiligheid en immigratie links te laten liggen. Ondanks het feit dat de daders van de aanslagen in de Verenigde Staten grotendeels goed geïntegreerde Moslims waren, werd in de aanslagen tevens een bevestiging gevonden voor de 'mislukte' integratie waardoor een herziening van het beleid op dat gebied onvermijdelijk werd geacht. Tevens stond het buiten kijf dat ook het terrorisme, als ernstige bedreiging van de collectieve veiligheid, daadkrachtig moest worden bestreden. Het is dan ook heel goed mogelijk dat het Kaderbesluit door de regering met beide handen is aangegrepen om een *statement* te maken dat er een nieuwe wind waaide op het terrein van criminaliteit- en onveiligheidsbestrijding. De aanvulling van de verplichtingen voortvloeiende uit het Kaderbesluit met een uitbreiding van de strafbare samenspanning en de strafbaarstelling van de rekrutering voor de gewapende strijd zouden binnen dit plaatje passen. Conform het model van Kingdon zou dan ook gezegd kunnen worden dat de aanslagen van 11 september een *policy window* hebben geopend: *problem stream*, *policy stream* en *political stream* kwamen samen waardoor de mogelijkheid werd gecreëerd voor de regering – voor het eerst in de geschiedenis van het Nederlandse (straf(proces))recht – speciale antiterrorismewetgeving te formuleren. Wat echter wel opvalt in de Nederlandse situatie is dat een duidelijke *policy entrepreneur* ten aanzien van de antiterrorismewetgeving ontbreekt. Pim Fortuyn heeft weliswaar een belangrijke rol gespeeld in het naar het politiek niveau tillen van de immigratieproblematiek, het gaat te ver om zijn rol in de totstandkoming van de concrete antiterrorismewetgeving aan te merken als *policy entrepreneur*. Hoewel het onderzoek heeft aangetoond dat de successievelijke ministers van Justitie een aanzienlijke mate van invloed hebben uitgeoefend op de totstandkoming van de antiterrorismewetgeving, is niet duidelijk geworden in hoeverre zij hierin een voorttrekkersrol hebben gespeeld.

Ook in de jaren na 2002 zou veiligheid een belangrijk speerpunt blijven van de Kabinetten Balkenende. De in hoofdstuk drie al even aan de orde gekomen veiligheidsnota 'Naar een Veiliger Samenleving' (2002), waarin het beleid van het Kabinet op het gebied van criminaliteitsbestrijding en rechtshandhaving voor de komende vier jaren uiteen gezet wordt, is tekenend wat dat betreft. Naast deze aanhoudende nadruk op veiligheid, blijft ook de

dreiging van het terrorisme actueel. De aanslagen in Londen en Madrid, maar ook de gebeurtenissen in eigen land dragen hier aan bij. Verschillende onderzoeken laten zien dat de burgers in Nederland in de periode 2002-2005, de periode waarin deze gebeurtenissen hebben plaatsgevonden, het meest angstig zijn voor een terroristische aanslag.⁸⁰⁹ De meest omstreden en omvangrijke wetswijzigingen (de Wet terroristische misdrijven, de Wet afgeschermdе getuigen en de Wet opsporing terroristische misdrijven) stammen allen uit deze periode. Hiervoor is reeds gewezen op het opmerkelijke gegeven dat de verschillende wetsvoorstellen gedurende schriftelijke en mondelinge behandeling aan de nodige kritiek zijn blootgesteld, maar desondanks allemaal relatief ongewijzigd zijn aangenomen zonder dat kan worden gesproken van een krachtige weerlegging van de kritiek door de minister. Los van de politieke partijen die standvastig zijn geweest en over het algemeen consequent tegen de voorgestelde antiterreurwetten hebben gestemd, zijn de overige partijen daarmee uiteindelijk toch gezwicht voor de – in de antiterreurwetgeving – alles bepalende en zwaar wegende veiligheidsfactor. Omdat deze uiteindelijke keuze doorgaans niet wordt toegelicht, ook niet wanneer de desbetreffende fractie zich tijdens de behandeling van het wetsvoorstel juist kritisch opstelden, moeten we echter in het duister tasten voor wat betreft de motivatie en (mogelijke) politieke belangen die samenhangen met deze keuze. De aanslagen in Madrid hebben mijns inziens zoals gezegd wederom als een *policy window* gefungeerd: het terrorisme was nu ook in binnen de grenzen van Europa, wat nieuwe maatregelen – die grotendeels reeds op de plank klaar lagen in de vorm van de Wet afgeschermdе getuigen en Wet opsporing terroristische misdrijven – noodzakelijk maakte. De moord op van Gogh en de aanslagen in Londen, gebeurtenissen die allebei hebben plaatsgevonden hangende de behandeling van beide wetsvoorstellen, zetten de gemaakte keuzes van de wetgever kracht bij en dragen mogelijkerwijze er aan bij dat de fundamentele kritiek met het oog op de noodzaak, effectiviteit en vergaande impact van de wetgeving uiteindelijk relatief eenvoudig ter zijde kan worden geschoven. De laatste paar jaren, vanaf 2006, lijkt terrorisme een minder belangrijk onderwerp op de politieke agenda's. De mondiale economische crisis domineert het politieke en maatschappelijke debat. Ook onder burgers leeft het terrorisme minder. Echter, de mislukte aanslag op de vlucht van Amsterdam naar Detroit op tweede kerstdag 2009 deed de gemoederen en de hiermee gepaard gaande roep om meer en betere beveiligingsmaatregelen (op luchthavens) direct weer oplaaien.

809 De TNS Nipo Enquête (jaarlijks) in opdracht van de NCTb wijst uit dat in 2004 38% van de ondervraagden bang is voor een terroristische aanslag. In 2005 is dit percentage 52%. De Eurobarometer heeft voor de daaraan vooraf gaande periode de angst naar terrorisme onderzocht en daaruit volgt dat in het voorjaar van 2002 63 % van de ondervraagden bang is voor een terroristische aanslag, daalt dit percentage in het najaar van 2002 tot 58%, om in 2003 weer te stijgen tot 71%.

5 | Het juridisch forum en de antiterrorismewetgeving

Alleen in juristenkringen kun je nog horen dat veiligheid een obsessie voor mensen is geworden. Daar is geen voeling meer met wat de mensen ondervinden als ze het over veiligheid hebben. Zo langzamerhand is een vijfde van de Nederlanders geconfronteerd met criminaliteit op straat. Dan kun je niet meer zeggen dat het een obsessie is. Dan kom je niet meer weg met: doe het maar kalm aan, dat moeten we allemaal maar accepteren want wij hebben het in het strafrecht nu eenmaal zus en zo geregeld en nu moeten jullie dat niet bederven door zo moeilijk te doen over veiligheid. Als in New York vliegtuigen de Twin Towers ingevlogen worden en je wilt je daar als samenleving tegen wapenen dan kun je het toch niet maken te antwoorden: dan komt ons mooie strafrechtstelsel in gevaar.¹



Bron: ANP Photo, 11-03-2004, De lichamen van slachtoffers worden geëvacueerd nadat er tijdens de ochtendspits van 11 maart 2004 in Madrid o.a. ter hoogte van het treinstation Atocha door terroristen een trein is opgeblazen.

¹ Aldus voormalig minister van Justitie Donner in een interview in het Nederlands Juristenblad door Caroline Lindo. *NJB*, 18 oktober 2002, aflevering 32, 'Eén uit de Donnerdynastie' p. 1842.

5.1 INLEIDING

Na in het voorgaande hoofdstuk aan de hand van het *policy model* van Kingdon de input van het politiek forum in kaart te hebben gebracht in de vorm van door de verschillende politici en fracties centraal gestelde belangen en standpunten ten aanzien van de verschillende antiterrorismewetten, evenals de uiteindelijk gemaakte keuzes hierin door de regering bij monde van de (straf-) wetgever, staat dit laatste hoofdstuk in het teken van het juridisch forum. Zoals reeds in de inleiding is aangegeven wordt onder het juridisch forum in dit onderzoek zowel de (straf)rechts*wetenschap* als de (straf)rechts*praktijk* verstaan. Alvorens te beschouwen op welke wijze vanuit het juridisch forum is gereageerd op terrorisme en de antiterrorismewetgeving door de jaren heen, is een kort woord over de relatie tussen het juridisch forum en de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving op zijn plaats. In het onderhavige onderzoek wordt immers verondersteld dat deze invloed er, met het oog op een optimale en zorgvuldige afweging van belangen en waarden door de wetgever, in ieder geval in een zeker mate, zou moeten zijn.

‘De wetgevingsprocedure dient zodanig ingericht te zijn dat er optimale gelegenheid is voor een zorgvuldige afweging van belangen, voor een kritische analyse van de voor- en nadelen en mogelijke alternatieven, voor het ter discussie stellen van de haalbaarheid van geformuleerde doelstellingen, voor de beoordeling van mogelijke onevenredige bezwaren en lasten voor burgers of instanties.’²

Hoewel het aangehaalde citaat van Bovend'Eert uit een artikel van zijn hand met de veelzeggende titel ‘Minder controleren, meer en beter wetgeven.’ in beginsel ziet op de formele dimensie van het wetgevingsproces, kan hier uit worden afgeleid dat waar het de materiële dimensie van het wetgevingsproces betreft (het daadwerkelijk wikken en wegen door de wetgever tussen de verschillende ingebrachte argumenten, belangen en waarden) dit eveneens betekent dat ook de vanuit de strafrechtspleging verwoorde zorgen en (fundamentele) kritieken bij geopperde nieuwe wetgeving zouden moeten worden meegenomen in de afweging van de wetgever. Deze moet immers niet alleen ‘de voor- en nadelen kritisch tegen elkaar afwegen’, maar ook openstaan voor discussies over de haalbaarheid en beoogde effectiviteit van de nieuwe regelgeving. Juist op deze aspecten van nieuwe of aangepaste wetgeving wil men vanuit de strafrechtspleging nogal eens kritisch zijn. Cleiren duidt in verschillende publicaties eveneens op het belang van een zorgvuldige afweging door de wetgever bij de totstandkoming van nieuwe *strafwetgeving*.³ Juist omdat bescherming van de samenleving *door* de overheid en individuele rechtsbescherming *tegen* de overheid binnen het strafrecht onlosmakelijk met elkaar

2 Bovend'Eert 2004, p. 827.

3 Cleiren 2003, 2005, 2006.

verbonden zijn en vanuit de rechtsstaatgedachte beide belangen vormen die bescherming genieten – waar dus niet eenvoudig een keuze in gemaakt zou moeten kunnen worden – zou de wetgever zorgvuldigheid moeten betrachten.

‘Omdat de belangen aan beide zijden binnen de rechtsstaat gedachte bescherming verdienen komt het er voor de wetgever steeds op aan om de bescherming en de potentiële aantasting van belangen in abstracto zo zorgvuldig mogelijk te wegen. Die zorgvuldigheid brengt mee dat de aard en de omvang van het te dienen maatschappelijke belang wordt afgewogen tegen de risico’s van potentiële aantasting bij de toepassing van het strafvorderlijk instrumentarium.’⁴

Het behoeft geen toelichting dat voor wat betreft het signaleren van de risico’s waar Cleiren in de laatste zin aan refereert het juridisch forum een belangrijke rol speelt en daarmee input zou kunnen leveren voor de wetgever.⁵

Ondanks het feit dat in de literatuur veelvuldig wordt gewezen op de noodzaak van een zorgvuldige – weliswaar niet eenvoudige – belangenafweging door de wetgeving waarbij (kritische) input en reflectie betreffende voorgestelde wetgeving vanuit het juridisch forum een rol zou moeten spelen, zijn desondanks over de rol en invloed van het juridisch forum op (de totstandkoming van) het beleid en de wetgeving door de loop van de jaren diverse ‘zorgelijke’ publicaties verschenen, die allen wijzen op een steeds verder afnemende invloed.⁶ ‘De pleidooien van strafrechtsjuristen die opkomen voor de kernwaarden van hun metier lijken dan ook aan dovemansoren gericht’, signaleert Witteveen in een bundel naar aanleiding van een congres waarin onder meer deze afnemende rol van het juridisch forum en de moeilijke verhouding tussen politiek en strafrecht centraal stond.⁷ Verschillende oorzaken worden voor de afnemende invloed van het juridisch forum op de materiële dimensie van het wetgevingsproces aangewezen. Deze oorzaken kunnen grofweg worden onderverdeeld in oorzaken die moeten worden

4 Cleiren 2005, p. 114-115.

5 In ‘Het proces van wetgeving. Inbreng en invloed van juridische publicaties’ (NJB, 2000, 43) geeft Polak aan op welke wijze het juridisch forum op drie momenten, hij noemt het drie fases, van invloed zou kunnen zijn en zijns inziens zou moeten zijn op de totstandkoming van wetgeving: voorafgaand aan, tijdens en na de totstandkoming van de wetgeving.

6 Zie onder meer: Klip 2004, p. 4; Polak 2000, 2000a, p. 277-282; Veerman 2004; Veerman 2009, p. 254-257.

7 In Leiden werd op 14 mei 2004 het congres ‘De taak van de strafrechtswetenschap georganiseerd’. De bijdrage van Witteveen is te vinden in de gelijknamige congresbundel, W.J. Witteveen (2005) ‘Anatomie van de strafwetgever’, in: J.H. Crijns, P.P.J. van der Meij en G.K. Schoep (red.) *De taak van de strafrechtswetenschap*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 53-68.

gezocht bij de politiek⁸ en oorzaken die moeten worden gezocht binnen het juridisch forum⁹ zelf. Hierbij worden onder meer genoemd: de veranderende rol van de media, de populistische politiek die alleen maar zou denken aan het winnen van de kiezer door ingewikkelde juridische kwesties in korte aantrekkelijke *sound bites* weer te geven zonder enig oog voor nuance, de zwakke positie van de Tweede Kamer in de wetgevingsprocedure, maar tevens wordt gewezen op 'navelstaarderij' binnen de strafrechtspleging en de 'blindheid' voor de maatschappelijke context en de realiteit van de zich binnen deze context afspelende problemen en risico's. Zoals uit het openingscitaat van dit hoofdstuk blijkt, klinkt dit laatste verwijt aan het adres van het juridisch forum ook waar het de dreiging en de bestrijding van terrorisme betreft.

De relatie en de dynamiek tussen het juridisch forum aan de ene kant en de wetgever en het politiek forum aan de andere kant is alles in aanmerking genomen – op zijn zachtst gezegd – complex te noemen.¹⁰ Echter, zoals uit het eerste hoofdstuk en uit het bovenstaande volgt, is deze relatie met het oog op de door de strafwetgever te maken keuzes en zorgvuldig af te wegen in het geding zijnde belangen, een potentieel zeer belangrijke relatie.¹¹ Een deel van deze belangrijke, doch complexe relatie zal in het onderhavige onderzoek worden blootgelegd door in kaart te brengen in hoeverre het juridisch forum in staat is geweest de wetgever voor wat betreft de antiterrorismewetgeving enigszins te beïnvloeden. In dit hoofdstuk wordt aan hand van literatuurstudie in kaart gebracht of, en zo ja op welke wijze op het juridisch forum in beide tijdperiodes (1970-2001 en 2001-heden) is gedebatteerd over de bestrijding van terrorisme en de concrete antiterrorismewetgeving. Hierbij is in het bijzonder gelet op binnen het juridisch forum gesignaleerde voor- en nadelen van de geopperde wetgeving en tevens op fundamentele kritiek die ziet op het mogelijk schenden van specifieke belangen als gevolg van de nieuwe wetgeving. Deze resultaten zullen vervolgens in het afsluitende hoofdstuk zes

8 Klip 2004; Bovend'Eert 2004, p. 826; Rouvoet 2005, p. 41-52. 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'. Nelen 2008, p. 13.

9 Zo verwijt Barendrecht in het *Nederlands Juristenblad* in 2002 het merendeel van de strafrechtsgeleerden blind te zijn voor de belangen van het publiek en voor het belang van efficiënte rechtshandhaving. Strafrechtsgeleerden zouden alleen oog hebben voor de rechten van de verdachte en zich verschuilen achter grondrechten die op hun beurt zijn verworven tot verstarrende dogma's, waardoor naar de woorden van Barendrecht 'elke poging om tot een eigentijdse strafrechtstheorie te komen gefrustreerd wordt'. (*NJB* 2002, p. 1729); Zie ook: Donner 2004; Lindo 2002.

10 Ook Strijards neemt een moeilijker verhouding tussen het politiek en het juridisch forum weer en waar het de antiterrorismewetgeving betreft. Volgens hem is er tussen beide fora sprake van 'een discussie tussen Oost-Indisch doven'. Strijards 2005, p. 87.

11 Zie hierover ook Veerman 2004.

worden gekoppeld aan de bevindingen uit het vorige hoofdstuk waarin is onderzocht op welke wijze de regering bij monde van de wetgever in beide periodes heeft gereageerd op de terroristische dreiging in de vorm van het wel of niet aannemen van wetgeving en welke keuzes en afwegingen daaraan ten grondslag liggen. Door de bevindingen uit beide hoofdstukken aan elkaar te koppelen zal zoals gezegd inzicht kunnen worden verkregen in en een beter begrip kunnen worden verkregen van de complexe wisselwerking tussen politiek, wetgever en strafrechtspleging waar het de totstandkoming van de antiterrorismewetgeving betreft en daarmee tevens van de belangafweging door de wetgever.¹²

Ook dit hoofdstuk kent evenals hoofdstuk vier een verdeling in een (eerste) deel dat ziet op de periode voor 2001 en een (tweede) deel dat ziet op de periode na 2001. Per periode zal aan de hand van de geraadpleegde literatuur en jurisprudentie een beeld worden geschetst van het debat over antiterrorismewetgeving zoals dat door de jaren heen is gevoerd (of juist niet) binnen het juridisch forum. In het hierna volgende zal in de eerste plaats de periode voor 2001 aan de orde komen die, zoals eveneens blijkt uit het voorgaande hoofdstuk voor wat betreft Nederlandse terroristische acties het meest wordt gekenmerkt door de acties van de Zuid-Molukse jongeren. In reactie op onder meer deze acties is weliswaar geen specifieke antiterrorismewetgeving tot stand gekomen, maar zijn wel de nodige schriftelijke discussies gevoerd binnen het juridisch forum over terrorisme en terrorismebestrijding, evenals het aangekondigde beleid door de regering. Vervolgens zal de 'post 2001-periode' worden besproken waarin de bestrijding van het 'nieuwe' terrorisme een belangrijk speerpunt vormt van justitie. Dit is eveneens zichtbaar in de 'omvang' van het debat zoals dat is gevoerd binnen het juridisch forum. Een kritische blik op het debat betreffende (de bestrijding van) terrorisme zoals dat in het verleden al dan niet is gevoerd door het juridisch forum, is van belang met het oog op een beter begrip en een mogelijke verklaring van het feit waarom de wetgever indertijd heeft besloten niet over te gaan tot het formuleren van speciale antiterrorismewetgeving en waarom in de periode na 2001 juist een aanzienlijke hoeveelheid aan ingrijpende wetgeving tot stand is gekomen.

DEEL I – HET JURIDISCH FORUM VOOR 2001

De tijdsperiode van 1970-2001 is een lastige periode voor het beschrijven van het debat inzake antiterrorismewetgeving. Zoals uit hoofdstuk vier volgt is de regering in deze periode, ondanks de concrete binnenlandse dreiging en

12 Tevens zal het, mede gezien de weergave in hoofdstuk drie van de veranderende maatschappelijke context vanaf de jaren vijftig, wellicht mogelijk zijn om wat concreter de 'oorzaken' van de moeizame relatie tussen de strafrechtspleging en de strafwetgever, te benoemen.

de slachtoffers die door deze acties zijn gevallen, niet overgegaan tot het invoeren van antiterrorismewetgeving. Afgezien van het voorstel tot een uitbreiding van de staffbare samenspanning en het Europees Verdrag ter Bestrijding van Terrorisme wordt in deze periode meer gesproken en geschreven over terrorisme en terrorismebestrijding in breder, algemene zin. Het debat zoals dat binnen het juridisch forum in deze periode over terrorisme is gevoerd laat zich dan ook minder gestructureerd te beschrijven dan in de periode na 2001. Om deze reden zal de beschrijving van het debat in de periode 1970-2001 worden ingedeeld aan de hand van de onderwerpen en aspecten van terrorisme en terrorismebestrijding, waar het debat zich in belangrijkste mate op heeft gericht.

5.2 CENTRALE THEMA'S BINNEN HET DEBAT

Zoals in het vorige hoofdstuk kan worden gelezen, is de Terreurbrief van 22 februari 1973¹³ het eerste officiële en openbare beleidsdocument betreffende terrorismebestrijding in Nederland. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het debat over terrorisme en terrorismebestrijding binnen het juridisch forum pas goed op gang lijkt te komen na de bekendmaking van het beleid door middel van deze brief. In de beknopte brief worden de uitgangspunten van het optreden van de regering tegen gijzelingen uiteengezet en wordt een aantal algemene en meer specifieke maatregelen geïntroduceerd die hoofdzakelijk zijn gericht op het verbeteren van de (interne) infrastructuur tussen politie en justitie. Tevens bevat de brief enige organisatorische maatregelen die zien op de inzet van militaire eenheden (de BBE's) ter bestrijding van terrorisme. In het openbare debat zoals dat door de Bijzondere Commissie inzake de Terreurbrief is gevoerd (zie hoofdstuk 4 paragraaf 4.3.1.2), werd door verschillende Commissieleden reeds een aantal 'zwakke plekken' in het door de regering gepresenteerde beleid aan de kaak gesteld. Het gezagsdualisme van de politie en de wettelijke grondslag voor militaire ondersteuning en ingrijpen, alsook de definiëring van het begrip terrorisme, waren hierbij de meest bediscussieerde punten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat juist deze punten binnen het juridisch forum in de eerste helft van de jaren zeventig de gemoederen bezighouden. In de tweede helft van de jaren zeventig vormen buitenlandse en Europese ontwikkelingen geleidelijk aan een belangrijk aandachtspunt en wordt, als gevolg van de aanhoudende en steeds grimmiger wordende dreiging uit de Zuid-Molukse hoek en evenals als gevolg van ontwikkelingen op Europees niveau, de vraag steeds actueler of nieuwe bevoegdheden met het oog op de bestrijding van terroristische acties noodzakelijk zijn.

13 *Handelingen II*, 1972/73, 12 000, nr. 11.

5.2.1 De zoektocht naar een algemene definitie van terrorisme

De vraag naar wat terrorisme precies is en hoe het zou moeten worden gedefinieerd, blijft deze gehele periode actueel maar ook onbeantwoord. Evenmin als de regering slagen ook de verschillende auteurs die zich vanuit diverse disciplines over deze kwestie buigen erin tot een sluitende *algemene* definitie van terrorisme te komen.¹⁴ Waar sommige auteurs terrorisme en terreur beschrijven in termen van het 'systematisch met grove middelen intimideren ten behoeve van politieke doeleinden', wijzen andere auteurs juist erop dat een dergelijke definitie te beperkt is. Die ziet immers slechts op de politieke variant van terrorisme waardoor de criminele variant van terrorisme (bijvoorbeeld een gijzeling waarmee ideologische doch niet politieke doeleinden worden nagestreefd¹⁵) buiten beschouwing zou blijven.¹⁶ Het in dit onderzoek centraal staande terrorisme zoals gepleegd door de Zuid-Molukse jongeren (maar ook door de Rode Jeugd en de RaRa) kan echter ondanks het ontbreken van een alles omvattende definitie, worden gekwalificeerd als 'politiek' terrorisme waarbij de terroristen/activisten door middel van geweld politieke doeleinden proberen na te streven. In het hierna volgende zal dan ook onder terrorisme de politieke variant worden verstaan.

Volgens Mulder, hoogleraar Straf- en Strafprocesrecht aan de Radboud Universiteit in Nijmegen, moet tevens een onderscheid worden aangebracht tussen de betekenis van terrorisme en *terreur*. Waar het eerste begrip zou zijn op terroristische acties *tegen* de regering, zou terreur juist betekenen 'een politiek van intimidatie en geweld, waardoor een regering op ondemocratische wijze haar machtspositie tracht te handhaven of te consolideren'.¹⁷ Ook Nagel, hoogleraar Criminologie in Leiden en Hulsman, hoogleraar Criminologie en Strafrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en tevens actief lid binnen

14 Voorbeelden van juridische pogingen om terrorisme (en terreur) in een algemene definitie te vangen komen onder andere uit de koker van Polak en Mulder in de *Ars Aequi* bundel *Terreur* (1976) en Pop 1974; Ook hoogleraren in de criminologie Nagel en De Batselier wagen zich in de *Terreur* bundel aan een definiëringpoging. Zie voor een nadere begripsbepaling van terrorisme door een criminologische bril eveneens Nagel 1978, 1978a; Dessaur 1978.

15 'Een probleem dat ten dele dat van de politieke delicten overlapt is het terrorisme, dat tegenwoordig evenals in de jaren rond het begin van deze eeuw een droevige actualiteit heeft (...) Het is niet noodzakelijk door politieke motieven geïnspireerde, waar dat niet het geval is, eenvoudig een voorbeeld van – zeer ernstige – criminaliteit' aldus Langemeijer 1975, p. 58.

16 Een dergelijke meer algemene definitie wordt gegeven door Vos 1976, p. 76; Pop 1974, p. 11. Haakmat geeft echter te kennen dat de definitie van Pop zijns inziens toch niet zo algemeen is als op het eerste gezicht lijkt. Volgens Haakmat zou Pop in zijn algemeen bedoelde definitie alsnog de nadruk leggen op het politiek terrorisme. 'Het afzwakken van het politieke element en het introduceren van het publiciteitselement komt er toch op neer dat Pop in zijn algemeen bedoelde definitie feitelijk een *species* van het *genus* terrorisme in zijn definitie vangt namelijk toch weer het politiek terrorisme!' (Haakmat 1977, p. 9) De Gaay Fortman 1979, p. 5-7.

17 Mulder 1976, p. 87.

de in hoofdstuk drie aan bod gekomen Coornhert Liga, besteedden aandacht aan het gegeven dat terrorisme niet alleen tegen de staat hoeft te zijn gericht, maar dat ook een staat kan 'terroriseren'.¹⁸ Hulsman is, als representant van het abolitionisme, zelfs van mening dat het strafrecht en terrorisme grote overeenkomsten vertonen en dat het strafrecht zoals uitgeoefend en opgelegd door de overheid mogelijk veel bedreigender is voor de kwaliteit van het samenleven van burgers dan terrorisme.¹⁹ Het belang van de definiërvraag en daarmee ook de reden dat hiervoor veel aandacht bestaat binnen het juridisch forum is gelegen in het feit dat de wijze van definiëring van het begrip een noodzakelijke voorwaarde is bepaalde daden als terroristische te kwalificeren en daar door middel van het recht tegen op te treden.²⁰ 'Wie de definitiekwestie dus als zinloos getheoretiseer wil afdoen moge bedenken: er is niets praktischer dan een goede definitie!'²¹ Ondanks deze breed gedeelde en gevoelde noodzaak tot het formuleren van een goede definitie van terrorisme, blijft de zoektocht hiernaar onsuccesvol. Volgens Mulder kan dit worden verklaard door het feit dat terrorisme veel aspecten kent waaronder juridische, sociaalpsychologische, politieke en ethische aspecten. Hierdoor was het volgens hem onmogelijk om tot een definitie te komen.²² Opvallend is dat ook vanuit de regering in de jaren zeventig weinig pogingen worden ondernomen door de minister(s) van Justitie om te komen tot een definitie van terrorisme, terwijl wel degelijk beleid tot stand is gekomen.

5.2.2 De dualistische politietaak en het bevoegde gezag tijdens terroristische acties

De vraag wat precies onder terrorisme moet worden verstaan ligt ook ten grondslag aan het tweede punt van discussie naar aanleiding van de Terreurbrief: de verantwoordelijke autoriteit ten tijde van terroristische acties. Aan

¹⁸ Hulsman 1976, p. 299-303; Nagel 1976, p. 38.

¹⁹ Hulsman 1976, p. 299-300: 'Terrorisme, strafrechtssystemen en militaire systemen hebben gemeenschappelijk dat zij toegerust zijn voor de dreiging met en de toepassing van geweld, dat die dreiging en toepassing een typerend deel van hun activiteiten vormen en dat de 'auctores' de indruk wekken die dreiging en toepassing van geweld gerechtvaardigd te achten.' Echter, omdat de gevaren van het strafrechtelijk systeem door de media en in de publieke opinie niet voldoende bekend zijn is men volgens Hulsman geneigd om terrorisme bedreigender te achten. In een reactie geeft Carstens te kennen de vergelijking die Hulsman trekt tussen terrorisme en het strafrechtstelsel niet overtuigend en niet gegrond te vinden. 'Geconfronteerd met de brutale vormen van eigen richting zoals moord op en gijzeling van onschuldige slachtoffers, die terroristen – met welke motieven dan ook – zich menen te mogen veroorloven, realiseren wij ons te beter dat onze rechtsstaat beschikt over een – zeker niet feilloos maar op vrije en democratische wijze tot stand gebracht – systeem tot bescherming van onze rechtsorde.' Carstens 1976, p. 465.

²⁰ Mulder 1976, p. 85.

²¹ Haakmat 1977, p. 9.

²² Mulder 1976, p. 85.

deze discussie ligt namelijk de fundamentele vraag ten grondslag of terrorisme moet worden beschouwd als een wetsovertreding of als een verstoring van de openbare orde. In de Terreurbrief geeft de minister duidelijk aan dat terrorisme gezien moet worden als een (ernstige) vorm van criminaliteit en niet als een oorlogsdaad of een verstoring van de openbare orde,²³ waardoor de politie in beginsel is belast met de bestrijding van het terrorisme. De minister van Justitie is daarom de primair verantwoordelijke bewindsman tijdens terreuracties en de regering verzekert zich van een centraal beleid via de hiërarchische lijn van het Openbaar Ministerie.²⁴ Daar de verantwoordelijkheid voor de politie in Nederland een dualistische taak is, waarbij de burgemeester verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde door de politie en de minister van Justitie verantwoordelijk is voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten door het OM, is deze keuze voor de minister van Justitie als primair verantwoordelijk bewindsman volgens Pop niet vanzelfsprekend.²⁵ Volgens Pop is het plegen van misdrijven bij terroristische acties slechts een aspect van dergelijke acties en naar zijn idee niet het doorslaggevende. Het zou juist in de eerste plaats moeten gaan om het handhaven en herstel van de openbare orde en de veiligheid, waardoor niet de minister van Justitie, maar de minister van Binnenlandse zaken of de Commissaris van de Koningin primair verantwoordelijk bewindsman zou moeten zijn.²⁶ Deze keuze zou steun vinden in het feit dat de BVD als belangrijkste preventief orgaan op het gebied van de verstoring van de openbare orde eveneens ressorteert onder het Ministerie van Binnenlandse zaken en dit Ministerie eveneens hoofdevaardelijke is indien er op basis van de Wet Buitengewone Bevoegdheden Bijzonder Gezag (de WBBBG) – een van de hierna onder 5.2.1.4. nog nader toe te lichten wetten welke de regering voor prangende plotselinge noodsituaties ook nog achter de hand had – een toestand van verhoogde waakzaamheid of een burgerlijke uitzonderingstoestand wordt ingesteld.²⁷ Ook Van Haaren is van mening dat de keuze voor de minister van Justitie in dit geval niet

23 Volgens Schmid zijn dit de drie manieren waarop de overheid terrorisme kan conceptualiseren: 'These [acts of terrorism MW] can be defined, as happens in Israel, as warlike acts. Terrorism can also be defined as disturbances of the public order, an approach apparently favored in France. The third possibility is to treat acts of terrorism as criminal activities. This is the Dutch government's approach.' Schmid 1992, p. 89.

24 Pop (1974) en ook Perrick (1983) onderschrijven de stelling van de regering dat terrorismebestrijding in beginsel een politiek taak is. In een lezing voor de Belgische politie, naar aanleiding waarvan in 1983 een bijdrage in het Tijdschrift voor de Politie is verschenen, wijst Fijnaut (1983) erop dat de politieke bestrijding van politiek terrorisme in Nederland belangrijke consequenties heeft gehad voor het politiewezen. Zo heeft in Nederland de terreurbestrijding onder meer bijgedragen aan een aanzienlijke versterking van het centrale rechercheapparaat.

25 Pop 1974, p. 11.

26 Zie in deze context, over de impact van de verschillende uitleg die aan het begrip terrorisme kan worden gegeven Haakmat 1977. Haakmat verwijst hierin naar Pop en zijn visie op terrorisme (p. 9).

27 Pop 1974, p. 11; Van Eck 1976, p. 28.

zonder problemen is.²⁸ Hij doelt daarbij evenals Van Eck²⁹ in het bijzonder op de situatie waarin er bij (het beëindigen van) een terroristische actie gebruik wordt gemaakt van militaire eenheden (bijvoorbeeld de lange afstandsschutters).

‘Als wij bedenken dat het inzetten van lange-afstandsschutters verdedigd wordt, dan moeten wij mr. Pop nageven dat bij vele terroristische acties het herstel van orde en veiligheid primair is en dat het vatten van de daders in belangrijkheid pas daarna komt. De consequentie daarvan is dat in die gevallen de burgemeester de wettelijke verantwoordelijkheid draagt en dat dus aan hem het gezag over de politie toekomt.’³⁰

Schmid daarentegen is van mening dat gezien ‘de meer gecentraliseerde bevelsstructuren’ van het justitiële apparaat de keuze voor de minister van Justitie als primair verantwoordelijk bewindsman de meest voor de hand liggende is. ‘Crisis situations tend to produce decision-making at the highest possible level and the channels of authority of the Dutch Legal machinery lend themselves better to this organizational imperative.’³¹ Om onduidelijkheid in de praktijk te voorkomen, dient volgens Van Haaren een nieuwe wettelijke bepaling te worden ontworpen.³² In zijn bijdrage aan het in 1976 te Nijmegen gehouden congres ‘Terreur: Congres over juridische en criminologische aspecten van terrorisme’ gaat Polak, hoogleraar Recht- en Staatswetenschappen in Wageningen, eveneens uitgebreid (volgens Schuyt echter niet uitgebreid genoeg³³) in op het probleem van het beheersdualisme van de politie tijdens terreuracties.³⁴ Hoewel Polak onderkent dat ‘op papier’ moeilijkheden dreigen ten aanzien van het beheersdualisme, geeft hij tevens te kennen dat zich in de praktijk bij acute crisissituaties op dit punt nog geen moeilijkheden hebben voorgedaan.³⁵ Wel geeft Polak aan dat hij indien voor crisissituaties nadere wettelijke maatregelen worden overwogen, de voorkeur geeft aan een wijziging of aanpassing van bijzondere wetgeving, in plaats van de ‘normale’ situatie te wijzigen in de Politiewet.

28 Van Haaren 1973, p. 280-281.

29 Van Eck 1976, p. 29.

30 Van Haaren 1973, p. 280-281.

31 Schmid 1992, p. 89.

32 Van Eck geeft eveneens aan dat een uitsluitende bevelsbevoegdheid van het Openbaar Ministerie over alle militairen op gespannen voet staat met artikel 49. In antwoord op vragen uit de terreurcommissie heeft de minister namelijk te kennen gegeven dat de aanwezigheid van militairen niet uitsluitend berust op een taak ter zake van de opsporing van strafbare feiten. Van Eck 1976, p. 29.

33 Schuyt 1977, p. 540.

34 Polak 1976, p. 75-84.

35 Polak 1976, p. 80, Van Eck 1976, p. 134.

5.2.3 Militaire bijstand en de wettelijke grondslag hiervoor

Nauw samenhangend met het hiervoor besproken discussiepunt rondom het beheersdualisme van de politie is de mogelijke ondersteuning van de politie door militaire eenheden bij de bestrijding van terrorisme. Hoewel minister-president Biesheuvel in de Terreurbrief te kennen heeft gegeven dat de inzet van militaire eenheden nimmer automatisch mag geschieden – het moet functioneren als een uiterst redmiddel – wordt de inzet van militaire eenheden binnen het juridisch forum aan de kaak gesteld.³⁶ Waar men wel het nut en de noodzaak inziet van de militaire achtervang bij terroristische acties, wordt de wettelijke fundering (of het vermeende ontbreken daarvan) voor het optreden van militaire eenheden bij terreuracties binnen het juridisch forum problematisch geacht.³⁷ Volgens de Terreurbrief kunnen bijstandseenheden slechts naar de plaats waar de terroristische actie plaatsvindt worden gestuurd indien zij hiertoe opdracht hebben gekregen van het Ministerie van Justitie, op aanwijzing van de verantwoordelijke officier van justitie.³⁸ Nu de regering echter in de Terreurbrief eveneens duidelijk het standpunt heeft ingenomen dat bij de bestrijding van terrorisme het zwaartepunt ligt op de bestrijding van criminaliteit, op grond waarvan immers het gezagsprimaat van de minister van Justitie werd verdedigd, kan zij zich voor het aanvragen van militaire bijstand niet beroepen op de in eerste instantie voor de hand liggende artikelen 44-49 Politiewet (hierna: PW). In deze artikelen is de regeling neergelegd dat militaire bijstand alleen ingeroepen kan worden voor bijstand tot handhaving van de *openbare orde* en niet voor het *opsporen* van misdrijven. Ook artikel 50 PW biedt geen oplossing in dergelijke gevallen ook al ziet dit artikel wel op de opsporingstaak. Dit artikel voorziet echter uitsluitend in de bijstand van politie aan politie en niet van militaire krijgsmachten. In reactie op deze ogenschijnlijke leemte in de wet komt de Regering met artikel 146 Sv. Volgens lid 2 van dit artikel hebben opsporingsambtenaren het recht om ‘in de uitoefening hunner ambtsverrichtingen de hulp van de openbare burgerlijke en gewapende macht in te roepen’.³⁹ Hoewel in dit artikel volgens de regering een wettelijke basis kon worden gevonden voor de inzet van de krijgsmachten

36 Vos 1976; Kranenburg 1976; Haakmat 1977. Zie ook Van der Meulen, Frackers en. Egter van Wissekerke in het de naar aanleiding van de op 18 november 1978 in Den Haag gehouden conferentie ‘Terrorisme en Krijgsmacht’ verschenen bijdrage met dezelfde titel in het *Algemeen Politieblad*.

37 Zo schrijft ook Klerks in zijn overzichtswerk van de terreurbestrijding in Nederland in de periode 1970-1988. Klerks 1989, p. 185-186.

38 *Kamerstukken II*, 1972/73, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1973, Bijlagen 12 000, Hoofdstuk VI Justitie, nr. 12 en nr. 14.

39 De verplichting om aan het verzoek om hulp te voldoen zoals geregeld in 146 lid 3 Sv vindt een sanctie in artikel 184 Sr en ten aanzien van de bevelhebber van ‘de gewapende macht’ mede in artikel 357 Sr.

bij terreuracties, ondervindt deze aanname veel kritiek.⁴⁰ De 'gelegenheids-trouvaille van het Ministerie van Justitie', zoals Jurgens het artikel bestempelde tijdens de openbare vergadering van de Bijzondere Commissie, wordt eveneens door verschillende auteurs als rechtsgrondslag bezwaarlijk geacht. Belangrijke bezwaren worden onder meer gevonden in het feit dat artikel 146 Sv voor incidentele gebeurtenissen bedoeld zou zijn en niet voor gebeurtenissen die men van te voren heeft zien aankomen en het feit dat militaire bijstand al uitputtend in de Politiewet is geregeld, welke regeling zou worden doorbroken door deze 'nieuwe' regeling.⁴¹ Van Haaren is zelfs van mening dat:

'Gezien tegen de achtergrond van de nauwkeurig uitgewerkte bijstandsregelingen van de Politiewet, geconstateerd moet worden dat hier een nieuwe, en zeer ingrijpende, bijstandsregeling zonder verdere rocedureregels en zonder inschakeling van tussen- en nevenliggende functionarissen, zo maar plotseling wordt opgediend.'⁴²

Ondanks het feit dat de inzet van de militaire eenheden bij de bestrijding van terrorisme als uiterste redmiddel, als zodanig niet uitvoerig is bekritiseerd, wordt het ontbreken van een deugdelijke grondslag voor deze mogelijke inzet wel degelijk als kwalijk ervaren. De noodzaak tot een nadere regeling van de wettelijke basis van het optreden van de militaire eenheden werd dan ook breed gedeeld. Ook de voorstanders van artikel 146 Sv waren van mening dat het artikel in haar huidige vorm te rudimentair was om als deugdelijk wettelijk fundament te dienen.⁴³ Hoewel het verzoek tot een nadere wettelijke regeling op dit punt, bijvoorbeeld door een aanvulling van de Politiewet,⁴⁴ ook door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken gewenst werd

40 *Kamerstukken II* 1969/70, Handelingen, 1 september 1970, 94^e vergadering, p. 4355-4376 (debat naar aanleiding van 'Wassenaar'. Zie hierover ook hoofdstuk vier, paragraaf 4.3.1.2. e.v.

41 Boeles 1973, p. 478-483; In de *Intermediair* beargumenteert Pop (1974) op zeer uitgebreide wijze zijn kritiek op de inzet van militairen op basis van artikel 146 Sv. Deze uitgebreide kritiek van Pop op 146 Sv wordt door Horn in een artikel dat ruim een decennium na de bijdrage van Pop eveneens in de *Intermediair* verscheen onderschreven. Horn is van mening dat Pop overtuigend heeft aangetoond dat 146 Sv nummer is geschreven voor de reguliere inzet van militaire eenheden bij binnenlandse aangelegenheden in: Horn 1986, p. 9.

42 Van Haaren 1973, p. 281.

43 Zo geeft Van Eck aan dat in tegenstelling tot Pop en Van Haaren, Duisterwinkel en Melai van mening zijn dat de regering zich, ondanks het gegeven dat de regeling van artikel 146 lid 2 en 3 niet door de wetgever is geschapen met het oog op de bestrijding van terreuracties door middel van lange afstandsschutters en *close combat fighters*, terecht op het artikel heeft beroepen. Beide auteurs waren echter, in overeenstemming met Pop en van Haaren van mening dat dit nader, door middel van een wetswijziging, geregeld zou moeten worden. Zie Van Eck 1976 onder verwijzing naar Duisterwinkel en Melai, *Het Wetboek van Strafrecht*, Tweede Boek, artikel 146.

44 Pop 1974, p. 13; Horn 1986, p. 39.

bevonden, bleef een concreet voorstel daartoe echter uit en werden 'slechts' bij circulaire procedurele richtlijnen geregeld.⁴⁵

5.2.4 Discussie over de toereikendheid van het bestaande (straf)rechtelijk instrumentarium

Ondanks het uitblijven van antiterrorismewetgeving heeft ook in deze periode de vraag naar nieuwe maatregelen en nieuwe strafbepalingen wel degelijk een onderdeel gevormd van het debat over terrorismebestrijding. Uit hoofdstuk vier is al gebleken dat op het politiek forum deze vraag concreet vorm heeft gekregen in de wens van minister van Justitie Van Agt de regeling voor de strafbare samenspanning uit te breiden. Alvorens nader in te gaan bij het debat over de voorgestelde uitbreiding van de samenspanningregeling is het van belang om kort stil te staan bij de bijzondere noodmaatregelen waar de regering buiten de in de Terreurbrief voorgestelde maatregelen, reeds over beschikte, aangezien het debat over de toereikendheid van de bestaande wetgeving moet worden begrepen mede tegen de achtergrond van dit bijzondere staatsnoodrecht.

5.2.4.1 Staatsnoodrecht: De Wet Buitengewone Bevoegdheden Burgerlijk Gezag en de Oorlogswet

Zoals gezegd beschikte de regering in deze periode wel degelijk over een wettelijk instrumentarium dat zou kunnen worden indien ingezet 'de nood aan de man komt'.⁴⁶ De Wet Buitengewone Bevoegdheden Burgerlijk Gezag⁴⁷ (hierna: WWVBG) en de Oorlogswet⁴⁸ zouden in dergelijke situaties namelijk uitkomst kunnen bieden. Deze wetten worden gerekend tot het zogenaamde 'objectieve staatsnoodrecht'.⁴⁹ Volgens Haakmat geeft deze kwalificatie aan dat de wetten niet kunnen worden ingezet bij een simpele ordeverstoring, maar slechts indien de staat, of een bepaald gedeelte van het grondgebied van de staat, zich in een noodsituatie bevindt.⁵⁰ Beide wetten brengen een vergaande beperking van de burgerrechten en een uitbreiding van de bevoegdheden van politie en justitie met zich: hierbij kan gedacht worden aan een beperking van de persvrijheid, aan inbeslagname van poststukken en andere voorwerpen,

45 Van Eck 1976, p. 130; Deze circulaire is echter nooit openbaar gemaakt en niet te achterhalen. Zie ook: Klerks 1989, p. 185.

46 Van Eck 1976, p. 123.

47 Wet van 23 juni 1952.

48 Wet van 16 juli 1964.

49 Het staatsnoodrecht vond zijn grondwettelijke basis in de artikelen 202 en 203 van de Grondwet. Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 zijn beide artikelen samengevoegd tot een nieuw grondwetsartikel in de vorm van het sindsdien ongewijzigde artikel 103 GW.

50 Haakmat 1977, p. 9.

aan het openen en onderzoeken van poststukken, aan het beperken van de toegang tot of het gebruik van gebouwen, aan het beperken van het recht tot vergadering, aan het uitvoeren van onderzoek aan het lichaam, aan het betreden van alle plaatsen ten behoeve van huiszoeking, etc.⁵¹ In tegenstelling tot andere landen is het staatsnoodrecht in Nederland, ondanks het feit dat het wel een aantal keer is overwogen,⁵² nooit ingezet in tijden van terreur terwijl het staatsnoodrecht wel degelijk tot het arsenaal aan wetgeving behoort waar de rechtsstaat zich op zou kunnen beroepen in dergelijk gevallen.⁵³ Volgens Commissaris van de Koningin Kranenburg is deze keuze de juiste geweest:

‘Het zou voor de terroristen een duidelijke triomf hebben betekend, wanneer Nederland een quasioorlog had erkend en daarmee de heren als oorlogvoerende macht. Ook de Nederlandse bevolking zou de erkenning niet hebben gewaardeerd, dat ons normale rechts- en bestuursstelsel de situatie niet zou aankunnen. Enig optreden [aan de kant van de overheid MW] *contra legem* en *praeter legem* wordt voor het goede doel wel door de vingers gezien. Daarvoor is uiteraard vereist, dat de bereidheid en het voornemen om alles achteraf te verantwoorden alle overheden bezielt. Evenals een voortdurende waakzaamheid om alles te vermijden, wat later niet behoorlijk verantwoord kan worden.’⁵⁴

Kranenburg signaleert hier een ‘probleem’ dat in de praktijk was ontstaan doordat louter de reguliere strafwetgeving werd ingezet ten tijde van terroristische dreiging. Bij een aantal gebeurtenissen waren de maatregelen die door de regering in het kader van de bestrijding van het terrorisme werden ingezet namelijk niet gedekt door het reguliere strafrecht, terwijl ze dit wel zouden zijn geweest onder het staatsnoodrecht. Een van die bijzondere situaties betreft het aanleggen van een politiekordon rondom Den Haag nadat ter gelegenheid van het bezoek van President Soeharto aan Den Haag een aanslag was gepleegd op de residentie van de Indonesische ambassadeur te Wassenaar in 1970. Het politiekordon moest voorkomen dat Zuid-Molukkers in Den Haag zouden gaan demonstreren of zich naar de plaats van de aanslag zouden begeven.⁵⁵ Volgens verschillende auteurs was de controle, waarbij agenten instructies hadden gekregen alle auto’s met daarin personen met een donker getinte huidskleur rechtsomkeert te laten maken, ‘vrij fiks’ te noemen.⁵⁶ Aan de tand gevoeld over de wettigheid van dit optreden erkende toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Beernink, mede namens de minister van

51 Artt. 14-26 WBBBC.

52 ‘Kabinet bespreekt instelling ‘verhoogde waakzaamheid’, *NRC Handelsblad*, 5 december 1975; ‘Burgerlijke uitzonderingstoestand: Zeer ernstige beperking van burgerrechten’, *de Telegraaf*, 5 december 1975.

53 De Gaay Fortman 1979, boven 5.

54 Kranenburg 1976, p. 111.

55 Muller 1994, p. 116-119.

56 Koopmans 1973, p. 527; Bootsma 2000, p. 48-49; Schmid 1992, p. 94.

Justitie, dat de rechtsgrondslag hiervoor vrij wankel was. Hij was echter van mening dat:

‘(...) Zij tot het geven van de opdrachten gerechtigd en verplicht [waren] ter nakoming van haar door het volkenrecht opgelegde verplichting met betrekking tot de veiligheid van het staatshoofd van Indonesië, alsook ter handhaving van openbare orde en veiligheid. De door haar genomen maatregelen waren evenredig aan de gebleken gevaren.’⁵⁷

Het zou niet bij deze ene keer blijven dat politie en justitie in het kader van de terreurbestrijding handelden op een wijze waarvoor in het (straf)recht geen grondslag te vinden was en zonder dat het staatsnoodrecht was ingeroepen.⁵⁸ Hoewel de door de regering gevolgde gang van zaken – zeker met het oog op rechtszekerheid en het verbod op discriminatie⁵⁹ – geen schoonheidsprijs verdiende, genoot deze toch de voorkeur boven het van kracht verklaren van het staatsnoodrecht met alle vergaande gevolgen van dien.⁶⁰ Hierbij moet ook niet uit het oog worden verloren dat de regering zich bij de verschillende Molukse acties bij tijd en wijle geconfronteerd zag met situaties waar zij tot dan toe nog nooit mee te maken had gekregen. Hierdoor was acute improvisatie genoodzaakt en werden formele regels minder goed nageleefd.⁶¹ Hoewel vanuit het juridisch forum de nodige kritiek is geuit op de gemaakte keuzes van de regering om in sommige gevallen te handelen zonder afdoende wettelijke grondslag,⁶² zijn er ook positieve geluiden te horen. Naast Kranenburg die in het al eerder aangehaalde citaat eveneens aangeeft niet afwijzend te staan tegen enig optreden *contra* en *praeter legem* mits goed verantwoord achteraf, tonen ook de Nijmeegse hoogleraar Rechtssociologie Schuyt en Haakmat zich onder verwijzing naar de ‘gevaren’ die kleven aan het te eenvoud-

57 Geciteerd in Grotenhuis en Schat 1979, p. 45-46.

58 Sinds 1970 heeft de Nederlandse overheid tot drie keer toe massale huiszoekingen verricht in een aantal Zuid-Molukse woonoorden. Op 15 oktober 1970 werd woonoord IJsseloord ondersteboven gekeerd, op 14 oktober 1976 woonoord Vaassen en op 10 september 1977 vonden er grootscheepse acties plaats in Assen en Bovensmilde. Gedurende al deze acties werden de woonoorden een dag lang afgesloten en werden alle woningen grondig doorzocht op wapens en aanwijzingen voor geplande of begane misdrijven. Tijdens alle drie de acties (door Klerks aangeduid met de term ‘razzia’s’) stond de juridische basis ter discussie. Tevens was het resultaat van de acties die gepaard gingen met groot militair vertoon, zeer beperkt: er volgde geen veroordelingen en er werden nauwelijks wapens gevonden of andere bruikbare informatie verkregen. Cuperus en Klijnsma 1980, p. 42-49; Van Rheenen 1979, p. 293-294; Klerks 1989, p. 43-48.

59 Burkens 1977, p. 959-961.

60 ‘Feiten op tafel’, *NRC Opinie*, 20 december 1975.

61 Muller 1994, p. 124, 227; Van Rheenen 1979, p. 284; Cuperus en Klijnsma 1980, p. 5.

62 Bik 1979, p. 66-67; Koopmans 1973, p. 527-529; Schmid 1992, p. 93-97; Van Rheenen 1979, p. 293-294.

dig inroepen van het staatsnoodrecht, tevreden over het optreden van de Nederlandse overheid tot dan toe.⁶³

5.2.4.2 De uitbreiding van de strafbare samenspanning

De aanhoudende dreiging vanuit Zuid-Molukse hoek mogelijk in combinatie met het feit dat de regering zo lang mogelijk de inzet van het hiervoor besproken staatsnoodrecht wilde uitstellen, heeft ertoe geleid dat minister van Justitie Van Agt in 1975⁶⁴ de vraag opwerpt in hoeverre het wenselijk zou zijn de regeling van de strafbare samenspanning uit te breiden.⁶⁵ Hierdoor zouden eveneens de meest ernstige en gemeengevaarlijke misdrijven, misdrijven waartoe terroristen over zouden kunnen gaan om hun eisen kracht bij te zetten, onder de reikwijdte van het samenspanningartikel worden gebracht.⁶⁶ Ondanks het feit dat de ideeën van Van Agt over de uitbreiding van de samenspanning niet eens hebben geleid tot een wetsvoorstel, is deze gedachte wel de meest concrete uiting van potentiële antiterrorismewetgeving in deze periode. Om deze reden en het feit dat het voorstel binnen het juridisch forum de nodige stof – zowel in positieve als in negatieve zin – heeft doen opwaaien zal het debat over de samenspanning het vertrekpunt vormen van deze paragraaf. Aan de hand van dit debat wordt vervolgens eveneens ingegaan op daarvan afgeleide of daarmee samenhangende discussiepunten binnen het juridisch forum.

Dat het voorstel van Van Agt betreffende de samenspanning een aanzienlijke impact heeft op het debat over terrorisme zoals dat tot dan toe binnen het juridisch forum werd gevoerd, blijkt onder meer uit het feit dat het voorstel (maar ook in bredere zin de vraag of het bestaande strafrechtelijk instrumentarium toereikend was voor de bestrijding van terroristische acties) een belangrijk onderwerp van discussie vormde tijdens de jaarvergadering van de Nederland-

63 Schuyt 1977, p. 541. Hij zet de Nederlandse situatie af tegen de situatie in Duitsland, waar de overheid volgens hem de grenzen van de rechtsstaat heeft overschreden door onder het mom van 'een crisissituatie' huiszoekingen, aanhoudingen en af luisteracties uit te voeren tegen willekeurige burgers. Volgens Haakmat is het niet inzetten van het staatsnoodrecht en hiermee het vermijden van in officiële termen erkennen van een 'quasioorlog', geen onbelangrijke 'keuze' van de regering: 'Het overnemen (door de overheid) van polemologische [het in termen van oorlog spreken MW] opvattingen zal dus tot gevolg hebben dat het geweldkwantum in de samenleving sterk zal worden opgevoerd en dat *daardoor* de grondslagen van een vrije, open en democratische samenleving stelselmatig zullen worden ondergraven.' Zie Haakmat 1977, p. 13.

64 Directe aanleiding voor het voorstel waren de treinkaping in Wijster en de bezetting van het Indonesisch consulaat te Amsterdam.

65 'Feiten op tafel', *NRC Opinie*, 20 december 1975.

66 *Kamerstukken II* 1975/76, 13 756, nrs. 1-3, p.37 en ook *Handelingen II* 12 februari 1976, 'het terreurdebat'.

se Juristenvereniging in 1976.⁶⁷ Tijdens het hiervoor al even genoemde landelijke congres over de juridische en criminologische aspecten van terreur⁶⁸ in datzelfde jaar staat eveneens de vraag centraal in hoeverre de bestaande bevoegdheden van politie en justitie toereikend zijn en mogelijksterwijs via de uitbreiding van de samenspanning aanvulling behoeven. Ook in de (vak)literatuur richt het debat zich op deze vraag. Tijdens de jaarvergadering van de Nederlandse Juristenvereniging is het De Waard die een lans breekt voor de invoering, of beter gezegd, de uitbreiding van de regeling betreffende de samenspanning. Hij denkt hierbij aan een uitbreiding van de regeling (voor onder meer enkele gemeengevaarlijke delicten, mensenroof, opzettelijke wederrechtelijke vrijheidsberoving, moord, etc.) en bepleit in verband daarmee ook de uitbreiding van de aangifteplicht van samenspanning en van het voornemen tot het plegen van enkele ernstige misdrijven. De Waard is van mening dat de mogelijkheden en middelen ter voorkoming en ter verijdeling van terroristische misdrijven onvoldoende zijn bij de stand van het toenmalige straf(proces)recht, terwijl het volgens De Waard juist zo belangrijk is dergelijke acties te voorkomen.⁶⁹ Het is volgens hem om die reden dan ook goed te verdedigen dat de grondrechten die zien op de veiligheid en de bescherming van de burgers moeten prevaleren boven de grondrechten die zien op de vrijheid van individuen, zeker als het zeer ernstige delicten zoals terrorisme betreft.⁷⁰ In navolging van De Waard wijst ook Mulder in zijn bijdrage aan voornoemd congres op het belang van voorkomen waar het daden van terrorisme betreft:

67 De preadviezen die tijdens de jaarvergadering besproken worden staan in het teken in groter verband gepleegde delicten' en de wijze waarop hier vanuit politie en justitie tegen opgetreden kan en zou moeten worden. In het bijzonder de preadviezen van W.C. van Binsbergen ('Politieel en preventief-justitieel optreden tegen in groter verband gepleegde delicten.') en van R. de Waard ('Welke wetswijzigingen zijn wenselijk met betrekking tot activisme en in groter verband begane delicten') zagen op het creëren van nieuwe bevoegdheden voor politie en justitie, waarbij onder meer de uitbreiding van de samenspanningregeling werd genoemd. *Handelingen der Nederlandse Juristen Vereniging* (1976) Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

68 Op 3 juni 1976 werd door het Nijmeegs Criminologisch Dispuut 'Dr Nico Muller' onder auspiciën van de Faculteit der Rechtsgelcerdheid van de Katholieke Universiteit Nijmegen het congres 'Terreur. Criminologische en juridische aspecten van terrorisme' georganiseerd. Naar aanleiding van het congres is eveneens een bundel met dezelfde titel verschenen waarin onder meer de diverse vooraanstaande sprekers een bijdrage aan hebben geleverd. (Ars Aequi, 1977).

69 Preadvies De Waard 1976, p. 300-302; Een aantal jaren later, in 1992, staat De Waard in het *Nederlands Juristenblad* nogmaals stil bij zijn Preadvies. Hoewel hij nog steeds achter zijn keuze van indertijd staat om samenspanning strafbaar te stellen – dit zou niet alleen aansluiten bij de agressieve delicten en massale acties waar de Nederlandse samenleving mee geconfronteerd werd indertijd maar tevens bij het systeem van de wet – geeft De Waard onder verwijzing naar Mols aan dat er wel degelijk principiële bezwaren kleven aan de uitbreiding van de strafbare samenspanning. De Waard 1992, p. 215-216.

70 De Waard 1976, p. 109-110.

‘Ondertussen is voorkomen van terrorisme beter dan bestraffen. Het “wieden” van “volgroeid” terrorisme is bijna onbegonnen werk. Bestrijding wanneer het kwaad is ontkiemd, maar nog niet is volgroeid belooft wellicht meer succes. Men dient zich af te vragen of de criminalisering van bepaalde voorstadia van het terrorisme geen aanbeveling verdient? Dat zou misschien rampen kunnen voorkomen (...)’⁷¹

Hij voegt daaraan toe dat hoewel de taak van het strafrecht bij de bestrijding van terrorisme weliswaar slechts marginaal kan zijn aangegeven daar het slechts de symptomen van het terrorisme kan bestrijden en niet is toegerust op het wegnemen van de onderliggende oorzaken, dit voorlopig ‘verstandiger [is] dan te pleiten voor afwachten totdat het juiste medicijn is gevonden.’⁷² Voor een zo effectief mogelijke bestrijding van het terrorisme ziet ook Mulder de meerwaarde in van het strafbaar stellen van samenspanning tot het plegen van terroristische daden. Met een dergelijke strafbaarstelling kunnen volgens Mulder niet alleen terroristische acties worden voorkomen, maar zal het voor politie en justitie eveneens mogelijk worden om sleutelfiguren die zich tijdens de eigenlijke acties op de achtergrond houden, te achterhalen en aan te houden. In zijn betoog onderbouwt hij zijn standpunt onder meer door te wijzen op het feit dat een dergelijke bepaling in Angelsaksische landen onder de noemer van de *conspiracy* al geruime tijd bestaat.⁷³ De angst voor een uitbreiding van de criminalisering van strafbare samenspanning en een mogelijke willekeurige toepassing van de processuele bevoegdheden als gevolg daarvan, zijn wat Mulder betreft niet terecht.⁷⁴ Mulder sluit zijn pleidooi voor een uitbreiding van de samenspanning als volgt af:

‘Een pleidooi voor kriminalisering is in ons land bijna een dissonant in het koor van de tallozen die in allerlei toonaarden de lof van dekriminalisering bezingen. Dat maakt op mij waar het om delikten als die hier aan de orde zijn gaat, niet veel indruk. Het doel van de door mij voorgestane criminalisering van de samenspanning is in feite depenalisering, het voorkomen van veel ernstiger feiten en van de daarop volgende zwaardere straffen.’⁷⁵

Deze opmerking van Mulder aan het adres van mogelijke critici van het voorstel laat zich niet alleen verklaren door de ‘decriminaliseringstendens’ waar

⁷¹ Mulder 1976, p. 95-96.

⁷² Mulder 1976, p. 91.

⁷³ Mulder 1976, p. 98-99.

⁷⁴ Zo zegt Mulder: ‘Wat betreft het voorspel van de berechting, het voorbereidend onderzoek, zal duidelijk zijn dat er naar mijn mening veel voor te zeggen valt, de gelegenheid te scheppen dat dit naar voren wordt verlegd door uitbreiding van de strafbaarstelling van samenspanning. Men behoeft niet bevreesd te zijn voor een inflatie van processuele bevoegdheden die dan buiten redelijke grenzen en ten detrimente van onschuldigen gebruikt zouden kunnen worden. Het begrip samenspanning geeft voldoende begrenzing in samenhang met de aard van de in geding zijnde delicten.’ Mulder 1976, p. 103.

⁷⁵ Mulder 1976, p. 100.

het strafrecht in de jaren zeventig mede onder invloed van de Coornhert Liga in verkeerde (zie hoofdstuk drie), tevens was tijdens de jaarvergadering van de NJV uit de reacties op het preadvies van De Waard gebleken dat de kwestie van de uitbreiding van de samenspanning gevoelig lag binnen (een deel van het) juridisch forum. Zo kreeg De Waard onder meer het verwijt het repressieve karakter van het strafrecht en daarmee ook het centraal staan van de grondrechten te miskennen en zouden zijn voorstellen 'veel te ver' gaan, met als mogelijk gevaar misbruik van bevoegdheden door politie en justitie.⁷⁶ 'Het begint met de uitbreiding van de samenspanning als delict, die de toch al bestaande vaak zeer onbescheiden belangstelling van politie en BVD voor allerlei politieke groepen en groepjes zal uitbreiden en legaliseren.'⁷⁷

In een reactie in *Delikt en Delinkwent* op de bundel die naar aanleiding van het hierboven genoemde congres is verschenen, toont ook Schuyt zich zeer kritisch over de voorstellen inzake de samenspanning.⁷⁸ Onder verwijzing naar de praktijkervaring die men in de Verenigde Staten reeds heeft opgedaan met de equivalent van de samenspanning aldaar, de *conspiracy*-bepaling, uit hij zijn zorgen. Schuyt geeft te kennen dat het begrip samenspanning niet voldoende is begrensd en dat juist door de onbestendigheid van de uitleg van het begrip een sfeer zou kunnen ontstaan van angst, onzekerheid en intimidatie, de aanloopkenmerken van een beginnende straatterror.⁷⁹

'Preventie met vage strafbepalingen werkt naar mijn mening een sfeer van wantrouwen tussen justitie en burgers en tussen groepen burgers onderling in de hand. Dit wantrouwen is juist een slecht element in een zich verhardende rechtsstaat. Preventie met precieze strafbepalingen lijken mij derhalve meer voor de hand liggen'⁸⁰

De reactie van Schuyt op de voorstellen de samenspanning uit te breiden, lijkt door de bank genomen overeen te komen met de reactie van het gros van het juridisch forum. Hoewel men het er over eens is dat terrorisme krachtig behoort te worden bestreden en dat opzettelijke en voortdurende schendingen van de veiligheid van burgers (zoals bij terroristische gijzelingen of kapingen) niet mogen worden geduld, worden de bestaande bevoegdheden die het reguliere straf(proces)recht biedt in combinatie met het staatsnoodrecht dat de regering nog altijd 'achter de hand heeft' voldoende toereikend geacht.⁸¹ Daarbij komt dat het strafrecht slechts een beperkte, vergeldende rol zal kunnen spelen bij de bestrijding van terrorisme. Hoewel vergelding op zichzelf

76 Jessurun d'Oliveira Prakken 1976, p. 89-90 en A.G. Bosch 1976, p. 92.

77 Jessurun d'Oliveira Prakken 1976, p. 90.

78 Schuyt 1977, p. 540-542.

79 Id.

80 Schuyt 1977, p. 541.

81 De Gaay Fortman 1979; Van Kalmthout en Fillet 1976; Kuitenbrouwer 1975, 1975a; Van der Kruijs 1976.

een billijk strafmotief is, waarschuwt Schuyt onder verwijzing naar de in deze periode eveneens weer oploeiende discussie over de doodstraf voor terroristen,⁸² voor 'de aantrekkingskracht van de mateloosheid'.⁸³ Volgens hoogleraar Staats- en bestuursrecht Van Maarseveen zou de regering 'wel beter weten' dan dat het Zuid-Molukse geweld kan worden gekeerd met louter 'geweld' en repressieve maatregelen van de kant van de overheid.⁸⁴ 'Terreurbestrijding in een repressieve zin voldoet zeker niet. Bovendien dient men bij iedere repressieve maatregel, waarvan een preventieve werking wordt verwacht, de tol die de gemeenschap hiervoor betaalt mee te rekenen.'⁸⁵

Voor een daadwerkelijke effectieve bestrijding van terrorisme is men het erover eens dat deze breder moet worden getrokken en moet plaatsvinden op twee 'niveaus': naast repressieve maatregelen zal eveneens moeten worden geïnvesteerd in preventie en het wegnemen van de oorzaken van het terrorisme door de integratie van de Zuid-Molukkers te bevorderen.⁸⁶ Opvallend in het debat over de toereikendheid van de bevoegdheden is voorts de nauwlettendheid waarmee men internationale ontwikkelingen op dit vlak in de gaten houdt. Als inleiding op een beschrijving van de Spaanse antiterrorismewetgeving lichten Van Kalmthout en Fillet de meerwaarde van deze internationale blik als volgt toe:

'Het is van belang om de ernstige schendingen van de fundamentele mensenrechten in Spanje nauwlettend te blijven volgen en de protesten hiertegen niet te laten verstommen. Waakzaamheid is des te meer geboden nu er in steeds meer landen stemmen opgaan een effectiever bestrijding van het terrorisme te laten prevaleren bovenhandhaving van de moeizaam verworven fundamentele mensenrechten.'⁸⁷

Deze internationale blik binnen het juridisch forum laat zich niet alleen logischerwijze verklaren door het feit dat in Nederland omringende landen terrorisme al een langer en meer prominent aanwezig verschijnsel was waardoor men eveneens meer ervaring had met de bestrijding ervan, maar mogelijk

82 Voetelink (1978, p. 617-621) stelt de vraag aan de kaak of er met het oog op de terroristische acties en het terrorisme niet overwogen moet worden of de doodstraf opnieuw ingevoerd moet worden. Heijder voert in een reactie op Voetelink diverse (crimineel-politieke en rechtswijsgerige) argumenten aan die zijns inziens pleiten tegen het opnieuw invoeren van de doodstraf. Heijder (1978, p. 621-624) Ook in Engeland is de discussie over de herinvoering van de doodstraf opgelaaide als gevolg van het binnenlands terrorisme (door voorname-lijk de IRA) aldaar.

83 Schuyt 1977, p. 542.

84 Van Maarseveen is zelfs nog stilliger en is van mening dat er niets te winnen valt bij verscherpt optreden van de BVD, harder politieel toezicht of perfectionering van de wapencontrole, dit zijn volgens hem te traditionele machtsmiddelen zijn om het Zuid-Molukse terrorisme het hoofd te bieden. Van Maarseveen 1977, p. 697-698.

85 Gunther Moor 1976a, p. 1-2.

86 Idem. Zie ook Mulder 1976; Vos 1976, p. 78; Kuitenbrouwer 1975a; Van der Kruijs 1976, p. 459-462.

87 Van Kalmthout en Fillet 1976, p. 122-123, noot 6.

speelt ook mee dat in deze periode het Europees Verdrag tot de Bestrijding van Terrorisme tot stand is gekomen en door Nederland is geratificeerd.⁸⁸ Zoals hierna zal worden besproken heeft de ondertekening van dit verdrag door Nederland eveneens tot de nodige scherpe discussies geleid binnen het juridisch forum. In het bijzonder de ontwikkelingen in Duitsland (de BRD) en Engeland maar ook in Spanje⁸⁹ worden in de literatuur besproken. Het meest uitvoerig worden de ontwikkelingen in buurland Duitsland besproken dat wordt getart door de acties van de Baader-Meinhof groep, ook wel de Rote Armee Fraktion (RAF) genoemd. Zo is onder meer de 'Lex Baader Meinhof' zoals die in Duitsland tot stand is gekomen uitvoerig en dikwijls kritisch ter discussie gesteld, aangezien als gevolg van deze wet de positie van de verdediging aanzienlijk zou verslechteren.⁹⁰ De Nederlandse Orde van Advocaten wordt zelfs aangespoord in het Nederlands Juristenblad om hier actie tegen te ondernemen.⁹¹ Ook de ervaringen die men in Engeland in deze periode met de in dat land ingestelde tijdelijke anti-terroristenwet heeft, zijn, zo blijkt uit een tweedelige analyse van redacteur van het *NRC Handelsblad* Kuitenbrouwer niet om over naar huis te schrijven.⁹² Wijzend op de magere resultaten (in de zin van het aantal strafvervolgingen voortvloeiend uit arrestaties) van een verruiming van de politiebevoegdheden in Engeland benadrukt Kuitenbrouwer dat de Nederlandse regering er goed aan doet geen wetgeving te maken die slechts is ingegeven door de noodzaak onrustgevoelens onder de bevolking als gevolg van terroristische acties te kanaliseren.⁹³ Ook hij benadrukt het belang van het 'openhouden van de dialoog' met de Zuid-Molukkers om op die manier niet alleen verdere polarisering tussen de Nederlanders en de Zuid-Molukkers en het 'ondergronds' gaan van de groepering te voorkomen, maar tevens omdat op die manier het probleem daadwerkelijk bij de wortels wordt zou worden aangepakt.

88 Het verdrag is tot stand gekomen te Straatsburg op 27 januari 1977, Trb. 1977, no. 63.

89 Van Kalmthout en Fillet 1976, p. 121-134.

90 Zie onder meer hierover Bakker Schut 1975, 1975a; Grosheide 1975; Hamburger 1975; Van Wessem 1975.

91 In een omvangrijk artikel bespreekt Rüter de verschillende discussies die zijn gevoerd over de Duitse wetgeving. Hoewel ook Rüter van mening is dat deze wetgeving een aantal ingrijpende gevolgen voor de positie van de verdediging met zich mee brengt, wijst hij er op dat dit slechts een klein deel van de wijzigingen betreft die in het debat zoals dat in Nederland hierover tot stand is gekomen uitvergroot zijn. Het debat moet zijns inziens dan ook genuanceerd worden en in het artikel beoogt hij een bijdrage hier aan te leveren. Rüter 1975.

92 Kuitenbrouwer F. (1975) 'Terrorisme verheft de roep om bijzondere maatregelen' en 'Verzet tegen terreur logisch maag overtuiging blijft vrij', beide in *NRC Handelsblad* op 9 december respectievelijk 11 december.

93 De toenmalige minister van Justitie in Engeland, Jenkins, zou hebben aangegeven dat dit in Engeland wel het geval was. De *Prevention of Terrorism (Temporary Powers) Act* van 1974 zou volgens Jenkins in belangrijke mate het resultaat zijn geweest van de noodzaak om 'de volkswoede na de aanslagen in Birmingham te kanaliseren', aldus Kuitenbrouwer in het tweede deel van zijn analyse (11 december 1975).

Zoals in hoofdstuk vier al is gebleken, is de regering in deze periode niet overgegaan tot een uitbreiding van de samenspanningregeling en verstomde met het wegebben van de terroristische dreiging tot genoegen van vele strafrechtswetenschappers en strafrechtsjuristen het debat over de uitbreiding van bevoegdheden voor politie en justitie. In 1987 zou het echter naar aanleiding van de ontvoering van Gerrit Jan Heijn binnen het politieke en het juridische forum opnieuw tot een discussie komen over de uitbreiding van de strafbare samenspanning. Dit leidde in februari 1988 tot een werkgroep onder leiding van Van Veen die de strafbaarstelling van *voorbereidingshandelingen* voor delicten als gijzelingen en gewapende overvallen moest onderzoeken.⁹⁴ De pure samenspanning, waarvoor anders dan bij de strafbare voorbereidingshandeling geen concrete handelingen noodzakelijk zijn, werd daarmee wederom uiteindelijk buiten beschouwing gelaten.⁹⁵ Hoewel op het advies van de Commissie Van Veen voorbereidingshandelingen inderdaad strafbaar te stellen eveneens felle kritiek is geuit vanuit het juridisch forum, zal deze discussie in dit onderzoek verder buiten beschouwing worden gelaten aangezien de uiteindelijke criminalisering van de voorbereidingshandelingen in 1994 geen direct gevolg was van terroristische dreiging.⁹⁶

5.2.4.3 Het Europees verdrag tot bestrijding van terrorisme

‘Van internationaal gecoördineerde activiteiten bij de feitelijke bestrijding van terreuracties is geen sprake. Wel worden, in het bijzonder in het verband van de Verenigde Naties, pogingen in het werk gesteld om verdragen tot stand te brengen die het tegengaan van politiek gemotiveerde terreurdaden met een internationaal karakter beogen.’⁹⁷

Zo antwoordde minister Van Agt tijdens het debat over de terreurbrief op de vraag of in Nederland al internationaal gecoördineerde activiteiten ten aanzien van terreurbestrijding waren. Niet alleen zou internationale samenwerking op verschillende niveaus tussen de politiediensten van verschillende landen in jaren volgend op het moment waarop het debat plaatsvond, tot stand worden gebracht om de grensoverschrijdende criminaliteit die in deze periode eveneens in opkomst was zo effectief mogelijk te kunnen bestrijden,⁹⁸ tevens werd op 27 maart 1977 door de 21 leden van de Raad van Europa het eerste

94 *Handelingen II* 1987/88, Bijlagen 20 399, nr. 3, p. 3.

95 De Waard 1992.

96 Voor een uitgebreid overzicht van de geschiedenis van en het debat (zowel binnen het politieke als het juridisch forum) over de criminalisering van de voorbereidingshandeling verwijs ik graag naar de dissertatie van Marianne Rutgers (1992).

97 *Handelingen II* 1972/73, Bijlagen 12 000, hoofdstuk IV, nr. 14, p. 1.

98 Voor een overzicht van de verschillende internationale samenwerkingsverbanden en initiatieven tussen de verschillende nationale politiekorpsen die in deze periode tot stand zijn gekomen zie Klerks 1989, p. 159-184.

Europees verdrag tot de bestrijding van terrorisme ondertekend. Het verdrag had tot doel het voorkomen dat terroristen door problemen bij de uitlevering vrijuit zouden kunnen gaan vanwege het feit dat sommige landen niet overgaan tot uitlevering in geval van 'politieke delicten', door deze uitzonderingsgrond op te heffen.⁹⁹ Achterliggend idee achter het verdrag was dat in principe geen sprake zou kunnen zijn van gerechtvaardigd geweld tegen de overheid en dat een beroep op het 'politieke' karakter van een delict (en dus het voorkomen van uitlevering) niet langer kon plaatsvinden bij terroristische misdrijven.¹⁰⁰ Volgens Mok, ambtenaar op het Ministerie van Justitie en hoogleraar in het recht der economische ordening aan de Rijksuniversiteit Groningen, was het verdrag daarmee geen middel om terrorisme effectief te bestrijden, maar diende het als een opvulling van bestaande lacunes in de wet die bij de vervolging en berechting van terroristen een onwenselijke uitwerking zouden kunnen hebben.¹⁰¹

Het ondertekenen van het Verdrag door Nederland heeft in deze periode de gemoederen binnen het juridisch forum flink bezig gehouden.¹⁰² In het bijzonder in het *Nederlands Juristenblad* is indertijd tussen verschillende betrokken auteurs hevig over en weer 'gediscussieerd' door middel van artikelen en reacties daarop. Uit het bovenstaande bleek al dat de ontwikkelingen in het politiek-juridisch klimaat in buurland Duitsland (BRD) nauwgezet en argwanend in de gaten werden gehouden door het juridisch forum al hier. In een commentaar gaf de redactie van het *Nederlands Juristenblad* in niet mistenverstande termen uiting aan de verontrusting die heerst:

'(...) waarschijnlijk heeft men te weinig beseft dat de rechtsstaat nooit ineens van de klippen wordt gegooid, maar altijd stapje voor stapje naar de afgrond wordt geduwd. Hoe dicht men de afgrond in de BRD is genaderd valt niet te zeggen, maar dat men er dichterbij is gekomen staat wel vast.'¹⁰³

Deze argwaan richting Duitsland speelt ook een rol in de discussie over het Europees antiterrorismeverdrag. Een deel van het juridisch forum is van mening dat het verdrag waartoe het initiatief is genomen door Duitsland, onderdeel uitmaakte van een bredere strategie van Duitsland. Deze strategie zou er op gericht zijn om onder de noemer van terrorismebestrijding steeds meer vormen van politieke oppositie te criminaliseren, waardoor Duitsland

99 Van Veen 1977.

100 Klerks 1989, p. 173; Meyers 1977, p. 321.

101 Mok 1977.

102 Zie bijvoorbeeld Mok 1977, 1977a, 1977b; Bakker Schut e.a. 1977, 1977a; Nagel 1977; Schneider 1977, p. 982-983.

103 NJB 30 april 1977, afl. 18, Redactioneel; Bakker Schut e.a. zijn zelfs van mening dat de West-Duitse rechtspleging ten aanzien van verdachten van politieke delicten ten enenmale niet 'aan de eisen van bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden' voldoet. Bakker Schut e.a. 1977, p. 701.

haar opvattingen en praktijken met betrekking tot binnenlandse veiligheid in West-Europa geldend zou willen maken. Deze strategie zou een onderdeel uitmaken van een 'Pax Americana' tussen Duitsland en de Verenigde Staten waarbij deze laatste aan Duitsland de rol van politieagent voor West-Europa zou willen toebedelen.¹⁰⁴ De tegenstanders van het Verdrag, waaronder de advocaat van verdachten van de Rote Armee Fraktion, Bakker-Schut, tezamen met enkele van zijn collegae van het Utrechtse Willem Pompe Instituut, zijn in het bijzonder sceptisch over de individuele rechtsbescherming die verdachten van politieke delicten nog rest na het opheffen van de uitleveringsexceptie. Tevens plaatsen ze vraagtekens bij de aanname van Mok op dit punt, dat het afschaffen van de exceptie niet tot problemen zal leiden aangezien 'men er in beginsel van (zal) mogen uitgaan dat in de lidstaten van de Raad van Europa vervolging of bestraffing op grond van ras, godsdienst, nationaliteit of politieke gezindheid niet voorkomt' en dat men 'voldoende mate van vertrouwen in elkaars rechtspleging zal moeten hebben'.¹⁰⁵ Volgens de tegenstanders van het verdrag zou een belangrijk 'gevaar' zijn gelegen in de vage, en daarmee tevens ruime, termen waarmee in het verdrag de strafbare feiten zijn omschreven.¹⁰⁶ Hierdoor zou een breed scala van min of meer aanvaarde politieke actievormen onder de reikwijdte van het verdrag kunnen komen te vallen, en zou het lidmaatschap van een verboden vereniging reeds tot uitlevering kunnen leiden.¹⁰⁷

'De combinatie van het gebruik van buitengewoon vage begrippen ('ernstige daad tegen goederen', 'gemeen gevaar voor personen', 'ernstige daad van geweld') met strafrechtelijke categorieën als poging en deelneming (art. 1 sub f, art. 2 lid 3) die op deze vage 'delictsomschrijvingen' worden toegepast, betekent in feite dat het bereik van deze conventie vrijwel onbegrensd is.'¹⁰⁸

Het scherpe debat en in het bijzonder de daarbij centraal staande angst om 'West-Duitse' toestanden in Nederland te krijgen, stuit echter ook binnen het juridisch forum op de nodige weerstand.¹⁰⁹ Een antipathie voor een bepaald

104 Bakker Schut e.a. 1977, p. 698-705; Ook Nagel ziet in de aanvaarding van het Verdrag een sterk prijsgeven van Nederlands eigenheid op het gebied van het strafrecht, een wijken voor Duitse druk. Nagel 1977, p. 817-822. 'Wie de brochures en juridische stukken uit de late jaren zeventig terugleest krijgt de indruk dat met het aanvaarden van het verdrag de West-Duitse strafrechtpleging de facto overgenomen zou worden' aldus Klerks 1989, p. 172.

105 Mok 1977, p. 670.

106 Deze gedragingen waren vastgelegd in artikelen 1 en 2 van het verdrag. Opgemerkt moet worden dat ook Mok in zijn meer neutrale artikel in het *Nederlands Juristenblad* aangeeft dat deze verdragsbepalingen niet uitblinken in helderheid en duidelijkheid (ze zijn volgens Mok 'nagal vaag'). Mok, p. 668.

107 Bakker Schut e.a. 1977, p. 701-702; Klerks 1989, p. 175.

108 Bakker Schut e.a. 1977, p. 702.

109 Ook Mok klimt nog een aantal keer in de pen in reactie op met name de kritieken van Nagel en Bakker Schut e.a. in het *Nederlands Juristenblad*. Mok 1977a, 1977b.

land, in dit geval Duitsland, hoeft volgens Schneider niet te betekenen dat wetgevingsinitiatieven die door dit land worden gedaan per definitie slecht of onbetrouwbaar te zijn.¹¹⁰ In zijn afscheidsrede als hoogleraar burgerlijk recht, handelsrecht en arbeidsrecht geeft De Gaay Fortman, die tijdens de jaren zeventig eveneens diverse ministersposten bekleedde,¹¹¹ aan begrip te hebben voor de terughoudendheid die critici van het verdrag klaarblijkelijk willen betrachten voor de uitlevering van burgers wier uitlevering wordt gevraagd voor strafbare feiten die deze burgers zelf als daden van politieke aard aanmerken.¹¹² Hij voegt echter daaraan toe dat ratificatie van het verdrag wat dat betreft zijns inziens geen gevaren met zich brengt in de zin dat hiermee inbreuk zal kunnen worden gemaakt op de beginselen van de rechtsstaat. Er zijn volgens De Gaay Fortman voldoende waarborgen in het verdrag opgenomen die een dergelijke verwerpelijke gang van zaken in de weg staan.¹¹³ Ratificatie is zijns inziens zelfs geboden 'ter bescherming van onschuldige burgers'. Ondanks de felle toon van het debat binnen het juridisch forum over het verdrag, werd van de geuite kritiek en zorgen tijdens de parlementaire behandeling en aanvaarding van het verdrag uiteindelijk weinig notie van genomen. Hoewel ook door verschillende partijen kanttekening werden geplaatst bij het verdrag, wordt het uiteindelijk alsnog zonder al te veel problemen in maart 1985 bekrachtigd na goedkeuring door de Eerste en de Tweede Kamer.¹¹⁴

5.2.5 Enkele rechtszaken tegen de Zuid-Molukkers nader beschouwd

In een hoofdstuk waarin de reacties van het juridisch forum op terrorisme (bestrijding) centraal staan, kan een korte blik op de rechtszaken die tegen de Zuid-Molukkers zijn aangespannen niet ontbreken. Hierbij zal voornamelijk aandacht worden besteed aan de eerste rechtszaak, naar aanleiding van de

110 Schneider 1977, p. 982-983.

111 Zo was De Gaay Fortman minister van Binnenlandse Zaken, van 11 mei 1973 tot 19 december 1977 en minister van Justitie en viceminister-president, van 8 september 1977 tot 19 december 1977.

112 De Gaay Fortman 1979.

113 In paragraaf 6, gaat De Gaay Fortman (1979) in op deze waarborgen, die volgens hem gelegen zijn artikel 13 waarin wordt bepaald dat iedere staat die het verdrag ratificeert daarbij het voorbehoud kan maken uitleveren te zullen weigeren voor strafbare feiten die hij als een politiek delict beschouwt of als een feit ingegeven door politieke delicten. Artikel 5 heft vervolgens de plicht tot uitlevering op wanneer de aangezochte staat ernstige redenen heeft aan te nemen, dat in geval van uitlevering de betrokkenen vervolgd zal worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit of politieke gezindheid. Artikel 5 ten slotte draagt de verdragsluitende staten op hun wetgeving zo te wijzigen dat zij zelf degene die verdacht wordt van de in het verdrag voorziene strafbare feiten kunnen vervolgen, wanneer zij niet uitleveren.

114 In juli 1985 werd de wet van 6 maart 1985 (*Stb.* 116 en 131) van kracht.

bezetting van de woning van de Indonesische Ambassadeur te Wassenaar en aan de rechtszaken naar aanleiding van de acties die plaatsvonden in 1975, in het bijzonder de zaak 'Wijster'.

5.2.5.1 Proces tegen de bezetters van de woning van de Indonesische ambassadeur te Wassenaar

Alle acties van de Zuid-Molukse jongeren hebben uiteindelijk geleid tot beslechting in de rechtszaal, zo ook de bezetting van de woning van de Indonesische ambassadeur in 1970. Alle 33 bezetters worden voor de Rechtbank Den Haag gebracht waar ze schuld bekennen, doch aangeven dat bij de bepaling van de straf door de Rechtbank rekening dient te worden gehouden met de politieke achtergrond van hun acties en de -in hun ogen- nalatigheid van de Nederlandse staat ten aanzien van de Zuid-Molukse gemeenschap sinds de komst van deze groep in 1950. De raadsman van de Zuid-Molukse jongeren, mr. Droesen dringt er in zijn verweer dan ook op aan dat de rechter deze beweegredenen van de jongeren meeweegt bij zijn overwegingen.¹¹⁵ Waar dit verweer van Droesen in een eerder 'Zuid-Moluks' proces niet succesvol was gebleken,¹¹⁶ bleek het in deze zaak in belangrijke mate dankzij de persoon van de President van de Rechtbank mr. Van Hattum wel degelijk succesvol. Op een kaper na kregen alle bezetters 'slechts' een jaar straf opgelegd. De kaper die in eerste aanleg wel een gevangenisstraf van zeven jaar kreeg opgelegd vanwege het doodschieten van de politieagent tijdens de bezetting van het huis in Wassenaar, zou in hoger beroep vervolgens alsnog een straf van één jaar vanwege het ontbreken van voldoende overtuigend bewijs dat hij de schutter was.¹¹⁷ Een belangrijke overweging uit het vonnis, die aansloot bij de drijfveren van de bezetters en daarmee veel indruk maakte binnen de Molukse gemeenschap, die de relatief milde straffen enigszins lijkt te verklaren luidt: 'Er is wellicht reden voor bezinning op de vraag of de Nederlandse regering het Nederlandse parlement en de Nederlandse volksgemeenschap zich in de afgelopen jaren voldoende bewust zijn geweest van de Nederlandse verplichtingen tegenover het volk der Zuid-Molukken.'¹¹⁸

President van de Rechtbank Van Hattum zou zich vanwege zijn nauwe persoonlijke band met de Indonesische Archipel in het bijzonder goed hebben kunnen verplaatsen in de positie van de Zuid-Molukse bezetters.¹¹⁹ Volgens

¹¹⁵ Bootsma 2000, p. 49.

¹¹⁶ 'RMS advocaat' zoals Eikelenboom hem aanduidt, mr. Droesen trad in 1966 al op als advocaat van een aantal Zuid-Molukse actievoerders die indertijd brand hadden gesticht bij de Indonesische Ambassade. Eikelenboom 2007, p. 116.

¹¹⁷ Eikelenboom 2007, p. 117.

¹¹⁸ Eikelenboom 2007, p. 116-117; Steijlen, p. 135.

¹¹⁹ Voor de Tweede Wereldoorlog was Van Hattum hoogleraar in Bandoeng in voormalig Nederlands-Indië waardoor hij volledig op de hoogte was van de 'Zuid-Molukse zaak'. Bootsma 2000, p. 50; Eikelenboom 2007, p. 116.

Bootsma heeft deze persoonlijke betrokkenheid en daarmee het invoelingsvermogen van Van Hattum bijgedragen aan het achteraf bezien 'historische' karakter van het eerste terrorismeproces in Nederland:

'De rechtszaak naar aanleiding van Wassenaar is te beschouwen als een historische gelegenheid, omdat voor het eerst een autoriteit, in de persoon van de Haagse Rechtbank, erkent dat ook Nederland schuld heeft aan de Zuid-Molukse problematiek. Om die reden kregen de bezetters milde straffen opgelegd. Voor de kapers is het daarnaast een historische gelegenheid omdat het de eerste en – naar later zou blijken – enige actie is waarbij de daders relatief milde straffen krijgen opgelegd.'¹²⁰

In de jaren na de eerste terrorisme-zaak bleef Van Hattum weliswaar kritisch over de houding van de Nederlandse regering ten aanzien van de Zuid-Molukkers, hij gaf eveneens aan de steeds meer gewelddadig en bloedig wordende wijze waarop de Zuid-Molukse jongeren hun ideaal op Nederlandse grond probeerden na te streven scherp te veroordelen.¹²¹

5.2.5.2 *Proces tegen de bezetters van het Indonesisch consulaat en de kapers van de trein in Wijster*¹²²

Bij de rechtszaken die volgen op de bezetting van het Indonesisch consulaat en de treinkaping in Wijster is de verdediging wederom in handen van mr. Drogen. Hoewel de politieke aspecten van de zaak tijdens het Amsterdamse proces meer aan bod kwamen dan in Assen, zet de verdediging in navolging van het hiermee eerder geboekte succes in 1971 ook nu in beide gevallen sterk in op de politieke motivaties van de Zuid-Molukse jongeren: advocaat, getuigen à décharge en de verdachten spraken allen nauwelijks meer over de acties maar des te meer over de politieke drijfveren die de verdachten tot hun daden hadden gebracht. Volgens Lagewaard leek het door de sterke nadruk op de politieke context van de acties soms alsof 'in plaats van de Zuid-Molukse terroristen de Staat der Nederlanden terechtstond.'¹²³ In zijn pleidooi benadrukt Drogen eveneens dat het opleggen van hoge straffen geenszins in het gewenste effect, het ophouden van het Zuid-Molukse terrorisme, zal resulteren aangezien hier geen generaal-preventieve werking vanuit gaat en op die manier – zoals eveneens door Mulder werd aangegeven – slechts de symptomen worden bestreden.¹²⁴ 'Bestrijden van de symptomen (dat is deze rechtszaak,

¹²⁰ Bootsma 2000, p. 52.

¹²¹ Van Hattum 1975.

¹²² Gegevens betreffende de rechtszaak tegen de Zuid-Molukse verdachten in de Wijster zaak zijn mede ontleent aan niet-openbare informatie (procesdossiers) die is ingezien in het Drents Archief te Assen.

¹²³ Lagewaard 1976, p. 404.

¹²⁴ Drogen 1976, p. 451-452.

meer niet) laat de oorzaak onberoerd. Met zware straffen bedekt men de kwaal en kan de kwaal blijven voortwoekeren. Dat is een belemmering voor een ontwikkeling ten goede.¹²⁵

Opvallend was dat het Openbaar Ministerie compleet voorbij leek te gaan aan het 'politieke' verweer van de verdediging. In de verklaringen, noch in het requisitoir werd de politiek aangeroerd. Men beperkte zich louter tot het beschrijven van het feitelijk verloop van de gijzeling alsmede de juridische kwalificaties en strafwaardigheid van de gedragingen. Voor wat betreft het Amsterdamse proces (inzake de bezetting van het Indonesisch Consulaat) geeft Lagerwaard aan dat door deze diametrale opstelling tussen het OM en de verdediging het proces een enigszins gespleten karakter kreeg.¹²⁶ De officier van justitie, Abspoel, stond in zijn requisitoir juist uitgebreid stil bij het feit dat zijns inziens, anders dan 'gezaghebbende strafrechtstheoretici en criminologen' beweerden, de strafwetgeving niet voldoende was toegerust terroristische delicten op een adequate manier aan te pakken.¹²⁷ De voorhanden zijnde strafbepalingen zouden niet voldoende de lading dekken van wat er in feite gebeurt bij een terroristische actie.¹²⁸ Via een interpretatie van de feiten naar hun onderlinge verhouding, analoog aan de noodzakelijke samenhang van de feiten genoemd in artikel 56 lid 2 Sr (het leerstuk van de voortgezette handeling) kwam Abspoel uiteindelijk tot een strafeis van zeven en een half jaar gevangenisstraf.¹²⁹ Abspoel steekt zijn ongenoegen voor wat betreft het ontbreken van een adequate delictsomschrijving echter niet onder stoelen of banken en geeft te kennen dat de 'gedwongen juridische constructie' waar hij zijn toevlucht toe heeft moeten zoeken, voorbij ging aan de kwestie waar het daadwerkelijk om ging, het veroordelen van politiek getinte terroristische daden: 'Het gaat niet om wederrechtelijke vrijheidsberoving, het gaat niet om ongeoorloofd wapenbezit, het gaat niet om de bedreiging van mensen. Het gaat om het afdwingen van politieke concessies van de regering door niets ontziend geweld.'¹³⁰

In tegenstelling tot het Openbaar Ministerie, gaat de Rechtbank Assen in haar vonnis ten aanzien van de 'Wijster-verdachten' niet geheel voorbij aan de politieke gevoeligheid en politieke lading van de acties. In haar vonnis geeft

125 Drogen 1976, p. 458.

126 Lagerwaard 1976, p. 404.

127 Abspoel 1976, p. 327.

128 Abspoel's kritiek op de toereikendheid van het strafrechtelijk instrumentarium komt voort uit het feit dat het OM bij gebreke aan een passende delictsomschrijving zijn toevlucht heeft moeten zoeken in de gewrongen constructie van een tenlastelegging van de afzonderlijke strafbare feiten zoals die tijdens de gijzelingsactie zijn gepleegd. Een nogal onbevredigende gang van zaken, omdat daarmee volgens Abspoel de gijzelingsactie niet in het juiste licht kan worden gezien. Abspoel 1976, p. 322-323.

129 In zijn requisitoir besteed Abspoel uitgebreid aandacht aan de onderbouwing van zijn keuze voor de voortgezette handeling in plaats van de meerdaadse samenloop, hoewel met deze laatste constructie een hogere straf geëist zou kunnen worden.

130 Abspoel 1976, p. 327.

de Rechtbank onder meer te kennen dat zij het door de kapers nagestreefde ideële of politieke doel op zichzelf gerechtvaardigd acht. Tevens geeft de Rechtbank aan niet te twifelen aan de oprechtheid van de gedrevenheid van de Zuid-Molukse jongeren in hun handelen ter verwezenlijking van hun ideaal van een vrije Zuid-Molukken, noch aan de hoge waarde die verdachten aan de verwezenlijking van dat ideaal hechten. Op basis van de geschiedenis van de Zuid-Molukkers (te beginnen bij de KNIL'ers die Nederland altijd trouw waren geweest in de oorlog), geeft de Rechtbank aan dat 'in dit historisch perspectief er een aanwijsbaar verband bestaat tussen het gefrustreerde veiligheidsideaal van de naar een eigen onafhankelijkheid strevende Zuid-Molukkers en de betrokkenheid daarbij van de Nederlandse rechtsorde'. De Rechtbank vervolgt door te wijzen op de verantwoordelijkheid die zowel de Nederlandse regering heeft om de positie van de in Nederland woonachtige Zuid-Molukse gemeenschap te trachten te begrijpen en, voor zover mogelijk, te verlichten. Daar staat tegenover dat de Zuid-Molukse gemeenschap op haar beurt de grenzen en beperkingen moet erkennen die thans in de weg staan aan de erkenning en bevordering van hun onafhankelijkheidsideaal.

'Tussen deze twee polen ligt het spanningsveld waarin de vonk van de agressie maar al te gemakkelijk kan overslaan. Het is in dat spanningsveld, dat de feitelijke gebeurtenissen hebben plaatsgehad, waarvan de bewezen geachte strafbare feiten [(medeplegen) moord, (medeplegen) opzettelijke vrijheidsberoving, overtredingen WWM, MW] deel uitmaken. Te hoog opgevoerde verwachtingen aan Zuid-Molukse zijde omtrent wat realiseerbaar is enerzijds en uitlatingen die getuigen van onvoldoende begrip voor de positie van de Zuid-Molukkers in Nederland aan de andere zijde, hebben in belangrijke mate bijgedragen tot de ontlasting die onder meer drie mensenlevens eiste.'¹³¹

Ondanks het begrip dat de Rechtbank lijkt te hebben voor de frustraties die ten grondslag liggen aan de acties van de Zuid-Molukse jongeren, is de Rechtbank van meet af aan duidelijk over het feit dat de wijze waarop de Zuid-Molukse jongeren deze frustraties vorm hebben gegeven en de middelen waarnaar zij hebben gegrepen hierbij, volstrekt ontoelaatbaar zijn. Hoewel de Rechtbank in het vonnis uitvoerig aandacht besteedt aan de politieke context van de daden en hier zoals aangegeven in zekere zin (deels) begrip voor lijkt te hebben, wordt dit begrip niet weerspiegeld door de opgelegde straffen. Waar er in het eerste 'terreurproces' naar aanleiding van 'Wassenaar' de politieke motivatie van de Zuid-Molukse terroristen nog enigszins lijkt te functioneren als ware het een strafmitigerende omstandigheden, is dit in de navolgende jaren en tijdens de navolgende Zuid-Molukse processen duidelijk niet langer het geval. De bezetters van het consulaat krijgen op 8 april 1976 door de

131 Rechtbank Assen, 26 maart 1976, Parket nr. I, 4394/75, rol nr. 700/76 (niet-openbaar document ingezien in het Drents Archief te Assen), p. 30-32.

Rechtbank Amsterdam elk zeven jaar opgelegd en eerder, op 26 maart 1976, hadden de treinkapers die niet 'slechts' burgers gegijzeld hielden maar eveneens drie dodelijke slachtoffers maakten,¹³² door de Rechtbank Assen ieder al veertien jaren gevangenisstraf opgelegd gekregen.¹³³ In de daarop volgende processen tegen de Zuid-Molukkers zou de begripvolle toon van de Rechtbanken eveneens steeds verder afnemen hetgeen ook zichtbaar was in de strafoplegging.¹³⁴ De afnemende begripvolle toon van de Rechtbank is niet alleen te verklaren aan de hand van de steeds 'grimmiger' worden acties, in het bijzonder de bezetting van de basisschool in Bovensmilde en alle op dat moment aanwezige schoolkinderen werd als zeer schokkend en kwalijk ervaren. Wat ook een rol speelde is dat de Nederlandse overheid vanaf de tweede helft van de jaren zeventig – zij het in beginsel mondjesmaat – ook daadwerkelijk inspanningen verrichtte om wat bekend stond als 'de Molukse Zaak' (de problematiek rondom de in Nederland aanwezige Zuid-Molukse gemeenschap) op te lossen, om op die manier een deel van de frustratie die leefde onder segmenten van deze gemeenschap weg te nemen. In de rechtszaak tegen een van de bezetters van het Provinciehuis in Assen in 1978, de laatste actie die uiteindelijk door de Zuid-Molukkers zou worden uitgevoerd, refereert de Rechtbank Assen expliciet aan de tot dan toe gedane inspanningen van de Nederlandse overheid, waardoor iedere (ideële danwel politieke) grond voor de bezetting van het Provinciehuis in naam van 'de Molukse Zaak' zou ontbreken:

'Juist nu de problematiek van de Zuid-Molukkers bij de politiek verantwoordelijke organen in Nederland de volle aandacht heeft (...) kan aan het plegen van strafbare feiten als bewezen geacht geen signaalfunctie worden toegekend, in de zin dat het plegen van die feiten noodzakelijk was als laatste mogelijkheid om een in gebreke blijvende Nederlandse overheid te activeren. Van de overheid mag niet meer gevergd worden dan dat zij doet wat in haar vermogen ligt om de positie van de in Nederland woonachtige Zuid-Molukkers te begrijpen en te verlichten en dat zij met alle haar ter dienste staande middelen de belangen van die Zuid-Molukse bevolkingsgroep zo goed mogelijke behartigt. Dit houdt niet in dat alle in die groep levende wensen vervuld moeten worden; wél dat die wensen worden gehoord en getoetst worden aan alle andere door de overheid in aanmerking te nemen belangen, volgens de in het Nederlands rechtsbestel geldende regels. Naar van algemene bekendheid is, is die gedachtewisseling in volle gang. In die omstandig-

132 Lagerwaard 1976, p. 403.

133 Op basis van de niet openbare procesdossiers inzake de kapers van de trein bij Wijster, Drents Archief te Assen. Zie ook: Eikelenboom 2007, p. 129.

134 Van de Zuid-Molukse kapers die in 1977 de basisschool in het Drentse Bovensmilde bezetten kregen er drie negen jaar celstraf en een vierde, die werd beschouwd als meeloper, kreeg zeven jaar celstraf. Van de Zuid-Molukse treinkapers die in dit zelfde jaar een trein bij het Drentse gehucht De Punt kaaptten kregen twee van de treinkapers die de kaping overleefden acht jaar celstraf en een derde kreeg zes jaar.

heden is een motivatie, voortvloeiende uit de stelling dat de Nederlandse overheid niets voor de Zuid-Molukkers doet, ondeugdelijk.¹³⁵

Het ontbreken van enige redelijke motivatie in combinatie met het feit dat een eventueel beoogd politiek einddoel nooit door middel van excessief geweldgebruik behaald zou kunnen worden hebben er uiteindelijk toe bijgedragen dat de drie bezetters van het provinciehuis hebben allen een gevangenisstraf van vijftien jaren opgelegd gekregen.

5.2.6 Bevindingen Deel I: Het Juridisch Forum voor 2001

Wanneer vanaf halverwege de jaren zeventig duidelijk wordt dat het Zuid-Molukse terrorisme serieuzer en mogelijk meer permanent is dan de regering tot die tijd had ingeschat, is een duidelijke verandering in de toon van het debat over terrorisme en terrorismebestrijding binnen het juridisch forum zichtbaar welke verandering ook wordt weerspiegeld door de vonnissen in de verschillende processen tegen de Zuid-Molukkers. Waar eerst de nadruk lag op het ter discussie stellen van (de wettelijke basis van) het – grotendeels geïmproviseerde – handelen van de overheid ten tijde van de bezetting van de Indonesische ambassadeurswoning te Wassenaar in 1970 en op de voorstellen uit de Terreurbrief, spitste de discussie zich vanaf 1975 steeds meer toe op de vraag in hoeverre het strafrechtelijk instrumentarium wel toereikend was voor een effectieve bestrijding van terrorisme. Hoewel de terroristische acties van de Zuid-Molukkers worden veroordeeld door het gros van het juridisch forum en men van mening is dat de terroristen hard moeten worden aangepakt, wat eveneens blijkt uit de hoge straffen die vanaf 1975 worden opgelegd, is men het echter ook erover eens dat daartoe voldoende mogelijkheden aanwezig zijn binnen het bestaand strafrechtelijk instrumentarium. Natuurlijk waren ook geluiden te horen die zich in positieve zin uitlieten over een uitbreiding van het straf(proces)recht, maar door de bank genomen kan worden geconcludeerd dat door de Nederlandse juristen in de jaren zeventig speciale terrorismewetgeving niet werd gesteund. De waarschuwingen en kritieken van het juridisch forum tegen speciale antiterrorismewetgeving richten zich tegen het gevaar van *overacting* in verband met terrorisme, zowel wat uitlevering als straf(proces)recht betreft, alsook tegen het feit dat speciale wetgeving zou kunnen worden opgerekt om politiek andersdenkenden aan strafrechtelijke vervolgingen te onderwerpen op grond van al te vage delictsomschrijvingen; delictsomschrijvingen waar 'rek in zit'.¹³⁶ Onder verwijzing naar de individuele rechtsbescherming van de persoon van de verdachte en

135 Rechtbank Assen, 30 juni 1978, Parket nr. 005877-8, rol nr. 1622/78 (niet-openbaar document ingezien in het Drents Archief te Assen).

136 Klerks 1989, p. 185.

de gespannen verhouding tot het legaliteitsbeginsel, maar ook de duidelijke afwijzing om deze redenen van een preventief strafrecht, wordt het meest concrete voorstel tot speciale strafrechtelijke antiterrorismewetgeving vrij resoluut afgeserveerd. Waar het debat in het bijzonder ten aanzien van de voorstellen betreffende de samenspanning en het Europees verdrag betreffende de bestrijding van terrorisme scherp is, valt de toonzetting en ook de intensiteit van het debat voor het overige erg mee.¹³⁷ Deze relatieve milde toonzetting binnen het juridisch forum hangt logischerwijze samen met het feit dat er buiten de voornoemde aspecten geen concrete wetswijzingen zijn voorgesteld door de regering, maar ook met het feit dat in ons land in vergelijking tot ons omringende landen – mogelijkwerwijs door de gematigde opstelling van de regering – het terrorisme nooit écht volledig tot ontwikkeling is gekomen.¹³⁸ Het is moeilijk te zeggen wat de invloed is geweest van de kritische geluiden vanuit het juridisch forum in de jaren zeventig op de uiteindelijke beslissingen zoals die door de regering zijn genomen. Voor wat betreft het antiterrorisme verdrag kan worden geconcludeerd dat de invloed minimaal is geweest, aangezien het verdrag uiteindelijk zonder al te veel moeite gewoon is geratificeerd en in werking is getreden. Hierbij moet worden opgemerkt dat een groot deel van de kanttekeningen die werden geplaatst bij het verdrag in belangrijke mate samen leken te hangen met angst voor de BRD, wat op zichzelf geen reden kan zijn om af te zien van ratificatie. Zeker gezien de indertijd steeds verder tot ontwikkeling komende tendens binnen Europa naar aanleiding van de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog integratie en eenwording tussen de verschillende Europese landen te bevorderen om op die manier nationalisme aan banden te leggen, zou niet ratificeren door Nederland moeilijk te verdedigen zijn.¹³⁹

Ook bij de voorstellen voor een uitbreiding van de strafbare samenspanning is de precieze oorzaak van het uitblijven van een concreet wetsvoorstel door de regering en de rol van de aanzienlijke kritiek vanuit het juridisch forum hierin moeilijk aan te geven. Afzien van verdere concretisering van het voorstel van Van Agt past binnen de relatief milde houding die door de regering is gevolgd in deze periode voor wat betreft het inzetten van 'zwaar geschut' in

137 De Graaf (2010) is in haar meest recente werk tot de conclusie gekomen dat een van de redenen waarom er in het Nederland van de jaren zeventig nooit is overgegaan tot het implementeren van ingrijpende antiterrorismewetgeving is gelegen in het feit dat zowel het politiek als het publiek discours hieromtrent te verbrokkeld waren. Deze observatie lijkt, zo volgt uit het eerste deel van het voorliggende hoofdstuk, eveneens van toepassing op het juridisch discours.

138 Schmid spreekt over het 'Dutch Exceptionalism'. '(...) while there have been a fair number of incidents which can be labelled 'terrorist', there has never been a full-grown domestic terrorist movement.' De verklaring hiervoor kan volgens Schmid worden gevonden in domweg geluk (*sheer luck*) of in de wijze waarop er door de Nederlandse regering wordt opgetreden tegen de terroristische incidenten die wel hebben plaatsgevonden. Schmid 1992, p. 80.

139 Klerks 1989, p. 205.

de zin van vergaande bevoegdheden voor politie en justitie. De terughoudendheid van de regering op dit vlak bleek immers ook uit het niet willen inzetten van het staatsnoodrecht (ondanks het feit dat het als gevolg van aanhoudende Zuid-Molukse dreiging een aantal keer serieus is overwogen). Aangezien de minister van Justitie niet dusdanig zeker was van het voorstel tot de uitbreiding van de samenspanning dat hij dit heeft weten om te zetten naar een concreet wetsvoorstel, is het wel degelijk denkbaar dat de scherpe kritieken uit het juridisch forum naar aanleiding hierbij een rol hebben gespeeld.

Hoewel Nederland ook in de jaren tachtig en negentig te maken zou krijgen met terreurincidenten, worden vanuit de regering geen (nieuwe) voorstellen meer gedaan voor speciale antiterrorismewetgeving. Wél worden in deze periode op initiatief van justitie of politie onder verwijzing naar de toenemende zware criminaliteit voorstellen tot nieuwe wetgeving op dit terrein gedaan. De vernieuwde wetgeving op de verboden verenigingen (onder meer artikel 140 Sr), de uitbreiding van de fouilleringsbevoegdheden en de voorstellen tot de invoering van een algemene legitimatieplicht zijn voorbeelden van dergelijke initiatieven van justitie en politie. Op deze (wets)voorstellen is vanuit het juridisch forum dikwijls aanzienlijke kritiek geleverd aangezien de voorgestelde maatregelen op gespannen voet stonden met individuele en politieke vrijheden. Deze discussies vallen, hoe interessant zij ook zijn om aan een nadere beschouwing te onderwerpen, buiten de reikwijdte van het onderhavige onderzoek, daar deze voorstellen niet hun directe oorzaak vinden in de bestrijding van terrorisme.

DEEL II – HET JURIDISCH FORUM NA 2001

Niet alleen is in Nederland na 2001 een stroom aan antiterrorismewetgeving op gang gekomen, ook is binnen het juridisch forum¹⁴⁰ een stroom aan reacties op de verschillende wetsvoorstellen van de regering in werking gezet. Een deel van deze reacties is al aan de orde gekomen in het vorige hoofdstuk. Daarin zijn immers de reacties op de (concept)wetgeving door de tijdens het wetgevingsproces geconsulteerde instanties de revue gepasseerd, die kunnen worden geschaard onder het juridisch forum.¹⁴¹ Omdat deze instanties zijn geconsulteerd in het kader van de formele wetgevingsprocedure en daarmee een directe schakel zijn in het wetgevingsproces, zijn deze reacties en kritieken besproken binnen de context van het in het vorige hoofdstuk centraal staande *policy proces*.

140 Waar in de jaren zeventig ook diverse criminologen actief waren binnen het debat over terrorisme en terrorismebestrijding, lijkt de input van criminologen na 2001 enigszins te ontbreken. Zo concludeert ook hoogleraar criminologie aan de Rijksuniversiteit Groningen Willem de Haan in (2005) 'Stel dat Mohammed B. Pim Fortuyn had vermoord', *Delikt en Delinkwent*, 10/76, p. 1079-1088. Zie ook Huisman, Weerman en De Keijser 2010.

141 OM, CBP, NVVR, RvdR, NvVR.

5.3 CENTRALE THEMA'S BINNEN HET DEBAT

Zoals uit hoofdstuk drie volgt, is het veiligheidsdenken vanaf de tweede helft van de jaren tachtig een steeds prominentere rol gaan spelen binnen het strafrecht en de strafrechtspleging. Naast het louter bestrijden van criminaliteit en crimineel gedrag moest breder worden ingezet op het eveneens bestrijden van onveiligheidsgevoelens die onder de burgers leefden. In het strafrecht werd hiertoe een belangrijk instrument gevonden. Tevens is het strafrecht als gevolg van mediatisering en politisering steeds meer gemeen goed geworden waardoor de stem van het publiek bij monde van de politiek een steeds grotere rol is gaan spelen bij het veiligheidsbeleid zoals dat door de regering wordt geformuleerd. Deze ontwikkeling heeft in het bijzonder in 2002 tot grote ergernis en zorg binnen het juridisch forum geleid. Het Nederlands Juristenblad vormde een belangrijk platform voor het uiten van deze zorg. Zo werden in dit jaar in eerste instantie door een tiental hoogleraren straf(proces)recht uit den lande diverse reacties geplaatst bij de verschillende veiligheidsparagrafen van de verkiezingsprogramma's van de diverse politieke partijen.¹⁴² De reacties van de hoogleraren zijn ronduit kritisch te noemen. Zo wordt onder meer erop gewezen dat in het merendeel van de verkiezingsprogramma's geen enkele relatie wordt gelegd met grond- en mensenrechten en de waarden van de democratische rechtsstaat, 'Alsof dat niet mede de basis is van ons concept veiligheid'.¹⁴³ De nadruk op het bestrijden van 'onveiligheidsgevoelens' wordt als een kwalijke ontwikkeling ervaren aangezien 'gevoelens van onveiligheid een beter politiek aambeeld zijn dan veiligheid en zeker dan een behoorlijk strafrecht'.¹⁴⁴ Het gros van de verkiezingsprogramma's, er is namelijk ook een aantal in positieve zin afwijkende programma's geconstateerd, kan de goedkeuring van de hoogleraren duidelijk niet dragen.¹⁴⁵ Deze kritische reacties van de hoogleraren kregen navolging in de zomer van 2002 toen een groot aantal medewerkers van diverse vakgroepen strafrecht een open brief aan toenmalig minister van Justitie Donner schreef.¹⁴⁶ In deze brief uiten zij hun ongenoegen uitten over het veiligheidsbeleid van de regering, zoals dit toentertijd was verwoord in de strategische vertrekpunten van het Strategisch Akkoord voor het kabinet Balkenende, genaamd *Werken aan vertrouwen, een kwestie*

142 *NJB*, 2002, 19, 'De Verkiezingsprogramma's over Veiligheid', p. 930-394.

143 Aldus Tineke Cleiren, (Universiteit Leiden), p. 931. Ook Theo de Roos, indertijd eveneens hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden geeft aan dat 'Van enige afweging tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming niets zichtbaar is in [de meeste, MW] partijprogramma's'.

144 Aldus Ties Prakken, (Universiteit Maastricht), p. 933 en J.M. Reijntjes, (Open Universiteit), p. 934.

145 De verkiezingsprogramma's van de SP en van Groen Links worden als uitzonderingen op de lijn van meer, harder en sneller strafrecht bevonden.

146 *NJB*, 2002, p. 1609-1610.

van aanpakken.¹⁴⁷ Op basis van dit beleid werd, aldus de regering, een herstel beoogd van de balans tussen de bescherming van de samenleving en (potentiële) slachtoffers tegenover de rechten van (potentiële) daders en de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer door middel van een ruimere toepassing van DNA-onderzoek, meer cameratoezicht en een hardere aanpak van jeugdcriminaliteit.¹⁴⁸ De schrijvers van de open brief reageren afwijzend op deze voorstellen en zijn van mening dat met de instrumentele inzet van het strafrecht – strafrecht als middel om onveiligheid te bestrijden – een aantal belangrijke beginselen wordt bedreigd. Hierbij wijzen ze in het bijzonder op het *ultimum remedium* beginsel en het verbod op discriminatie. Het is volgens de schrijvers ‘een gevaarlijke illusie (...) dat met meer strafrecht, meer opsporingsbevoegdheden en minder rechten voor de verdachte het criminaliteitsprobleem kan worden opgelost.’¹⁴⁹ De openingsquote van dit hoofdstuk is ontleend aan de reactie van Donner, eveneens in het Nederlands Juristenblad, op de kritiek vanuit het juridisch forum. De minister, die in zijn reactie overigens verder niet concreet ingaat op voorstellen uit het strategisch akkoord, kan zich duidelijk niet vinden in de door de (straf)rechtswetenschappers geuite zorgen.¹⁵⁰ Veiligheid is in de huidige samenleving volgens hem een belang dat bescherming verdient en waarin geïnvesteerd moet worden, dat dit kan betekenen dat hiervoor beperkingen moeten worden aangebracht op bepaalde fundamentele beginselen en (verdedigings)rechten, is zijns inziens een (logisch) gevolg dat op de koop moet worden toegenomen.

De meerderheid van het juridisch forum zich in deze periode stelt zich daarmee, ook los van de antiterrorismewetgeving, kritisch op ten aanzien van het door de regering gepresenteerde beleid en de daarbinnen weggelegde rol voor het straf(proces)recht.¹⁵¹ Het is van belang om kennis te nemen van

147 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 375, nr. 5.

148 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 375, nr. 5, p. 8.

149 *NJB* 2002, p. 1609-1610.

150 *NJB* 2002, aflevering 32, ‘Eén uit de Donnerdynastie’ p. 1838-1845.

151 Vanzelfsprekend moet opgemerkt worden dat de reacties vanuit het juridisch forum op de voorstellen van de regering gedifferentieerder zijn dan wordt weergegeven. Er kan echter wel geconstateerd worden dat het merendeel van de reacties, conform weergegeven, kritisch was. Een voorbeeld van kritiek vanuit het juridisch forum op het juridisch forum vormt de bijdrage van Maurits Barendrecht in het Nederlands Juristenblad Barendrecht verwijt het merendeel van de strafrechtsgeleerden in het *NJB* (*NJB* 2002, p. 1729) waarin de open brief aan Donner is opgenomen blind te zijn voor de belangen van het publiek en voor het belang van efficiënte rechtshandhaving. Strafrechtsgeleerden zouden alleen oog hebben voor de rechten van de verdachte en zich verschuilen achter grondrechten die op hun beurt zijn verworpen tot verstarrende dogma’s, waardoor naar de woorden van Barendrecht ‘elke poging om tot een eigentijdse strafrechtstheorie te komen gefrustreerd wordt’. Ook Rozemond is kritisch tegen het juridisch forum. In een prikkelend essay in het *NJB* onder de titel ‘De retorische verleiding van het strafrecht’ roept Rozemond de hedendaagse strafrechtsgeleerden op om zich beter rekenschap te geven van de sociale context waarin de strafrechtspleging functioneert en vorm krijgt. Een reactie hierop, eveneens in het Nederlands Juristenblad, kwam van Prakken & Spronken 2005.

deze bredere discussie die eveneens in deze tijdsperiode speelt.¹⁵² Niet alleen is dit meer algemene debat in de eerste periode na de aanslagen op 11 september 2001 meer prominent aanwezig dan een debat over antiterrorismewetgeving, tevens illustreert het dat de belangenafweging tussen veiligheid en rechtsbescherming die door de wetgever moet worden gemaakt niet alleen een punt van discussie vormt bij antiterrorismewetgeving, maar een aanhoudend lastig punt vormt binnen het strafrecht. Hierna zal eerst een viertal algemene, door alle antiterrorismewetten heenlopende, thema's worden besproken. Dit is ten eerste de rol van het strafrecht in relatie tot klassieke uitgangspunten en beginselen (5.3.1). Ten tweede de onderlinge samenhang tussen de verschillende antiterreurwetten (5.3.2). In de derde plaats de (empirische) onderbouwing voor de antiterrorismewetgeving (5.3.3). En, als laatste algemene thema zal in 5.3.4 worden ingegaan op de discussie die is gevoerd over de vraag waar de verschillende antiterrorismewetgeving moest worden geregeld. Na de uiteenzetting van deze vier thema's, zullen eveneens vanaf 5.3.5 de belangrijkste discussiepunten voor de afzonderlijke antiterrorismewetten in kaart worden gebracht.

5.3.1 De rol van het strafrecht in relatie tot klassieke uitgangspunten en beginselen

Ondanks de enorme schok die de aanslagen in de Verenigde Staten ook in ons land teweeg gebracht hebben en het feit dat in Nederland als direct gevolg van deze aanslagen in de Tweede Kamer voor het eerst werd gesproken over daadwerkelijke antiterrorismewetgeving in de vorm van de Wet terroristische misdrijven, komt het debat over de antiterrorismewetgeving in Nederland geleidelijk aan op gang. Dit hangt samen met de aard van de Wet terroristische misdrijven en de gevolgde wetgevingsprocedure. De meest bediscussieerde gevolgen van de Wet terroristische misdrijven, de strafbare samenspanning en de rekrutering voor de gewapende strijd, werden immers 'pas' door middel van een Tweede Nota van Wijziging op 20 augustus 2003 door de minister aan de Kamer gepresenteerd.¹⁵³ Daarbij komt ook dat de Wet terroristische misdrijven hoofdzakelijk materieelrechtelijke wijzigingen inhield waarvan de impact op het eerste gezicht minder zorgwekkend leek te zijn.¹⁵⁴ De gevrees-

152 Zie ook het mede naar aanleiding van deze bredere discussie over de afweging tussen veiligheid en rechtsbescherming het in 2003 verschenen WRR rapport 'Toekomst van de Nationale Rechtsstaat' en een reactie hierop van Borgers (2003).

153 Zie hoofdstuk vier, paragraaf 4.2.1.4. *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 463, nr. 8 (Tweede Nota van Wijziging).

154 Frielink 2004, p. 241; Echter, Prakken waarschuwt in 'Voorzichtig met Europese strafrechtelijke terrorismebestrijding' (*NJB* 2001, p. 1881) voor het feit dat een materiële definitie van terrorisme in de wet het wel erg makkelijk maakt om daaraan ook processuele gevolgen te verbinden. Haar waarschuwing zou in de loop van de jaren van terecht blijven.

de politiestaat leek volgens Stolwijk met de 'minimale veranderingen in de marge' als gevolg van de Wet terroristische misdrijven nog niet veel dichterbij te komen.¹⁵⁵ Pas later, na de als gevolg van de aanslagen in Madrid aangekondigde strafprocessuele wijzigingen, werd duidelijk wat de impact van de *combinatie* van de diverse (voorgestelde) wijzigingen zou kunnen zijn en wat dit betekende voor de rol van de verdediging en de balans tussen veiligheid en rechtsbescherming, zou het debat pas goed losbarsten. Hoewel het debat geleidelijk aan op gang komt is van meet af aan echter duidelijk dat binnen het juridisch forum de ernst van het 'nieuwe' terrorisme niet wordt onderschat. Zo schrijft Buruma in 2001:

'De (historisch nieuwe) combinatie van de grote – nu geïllustreerde – kwetsbaarheid van onze samenleving en de enorme vernietigingskracht van door individuele terroristen te gebruiken (conventionele en nucleaire, biologische en chemische) wapens alsmede de internationale reikwijdte van de operaties van de onvoorspelbare bezetenen, vergen een doortastende aanpak.'¹⁵⁶

Naast de bewustheid van de ernst van de situatie is men echter eveneens ervan doordrongen dat de 'doortastende aanpak' waar Buruma over spreekt, een beperking van burgerlijke vrijheden en daarmee samenhangende grond- en mensenrechten met zich kan brengen. Het is met andere woorden vrijwel direct duidelijk dat een balans of een afweging tussen de twee kanten van de rechtsstatelijke medaille, collectieve veiligheid en (individuele) rechtsbescherming, in de strijd tegen het terrorisme de nodige (juridische) kopzorgen zou opleveren. Door verschillende auteurs, waaronder de eveneens tijdens de discussie in de jaren zeventig eveneens actieve en kritische hoogleraar straf(proces)recht Prakken, wordt – dikwijls ook onder verwijzing naar het mensenrechtelijk kader dat wordt geboden door het EVRM – dan ook opgeroepen tot waakzaamheid voor wat betreft deze afweging tussen rechtsbescherming en veiligheid in de strijd tegen het terrorisme.¹⁵⁷

'Dat alles op alles wordt gezet om herhaling van dat soort gebeurtenissen [zoals de aanslagen op 11 september 2001 MW] te voorkomen, is volstrekt terecht. Wat

155 Stolwijk 2003, p. 7.

156 Buruma 2001, p. 1032.

157 Prakken 2001, p. 1881-1882; In het Nederlands Juristenblad worden verschillende strafrechtswetenschappers ook uitgenodigd om te reageren op de stelling 'Ondanks de verhevigde roep om terrorismebestrijding en betere veiligheidsmaatregelen behoren de Nederlandse privacywetgeving en in het algemeen de burgerlijke vrijheden onverkort gehandhaafd te blijven'. De reacties hierop weerspiegelen het geschetste beeld van de discussie binnen het juridisch forum waarbinnen de ernst van het terrorisme niet onderschat wordt en men in beginsel open lijkt te staan voor voorstellen van de regering in het kader van de terrorismebestrijding, maar waarbij eveneens wordt aangegeven dat de fundamentele rechten en beginselen van het (straf)recht niet te eenvoudig terzijde geschoven moeten worden.

daar ook allemaal van zij, bij alle veranderingen mag de vraag naar het (resterend) niveau van de rechtsbescherming niet onder tafel erdwijnen.¹⁵⁸

Deze toonzetting waarbij enerzijds het belang van maatregelen om het terrorisme ook strafrechtelijk aan te pakken wordt erkend, maar waarbij anderzijds wordt gewaarschuwd voor het te overhaast nemen van ingrijpende beslissingen in de vorm van nieuwe wet- en regelgeving, is ook in de jaren ná 2001 constant gebleken.¹⁵⁹ Wel wordt eveneens van meet af aan gewezen op het belang van een brede benadering zoals in beginsel eveneens door de regering is nagestreefd, waarbij niet louter de nadruk ligt op een strafrechtelijke bestrijding van het terrorisme aangezien hiermee het probleem – het ontstaan van terrorisme – niet bij de wortels wordt aangepakt.¹⁶⁰ Hoewel de regering en in het bijzonder de voor de wetgeving verantwoordelijke ministers het soms hard te verduren krijgen, staat het juridisch forum over het algemeen, anders dan politici soms denken of beweren, *an sich* niet afwijzend tegenover nieuwe antiterrorismewetgeving, mits kan worden aangetoond dat de wetgeving noodzakelijk is in de zin dat de wetgeving ten minste in het gewenste effect zal kunnen sorteren en tevens moet vaststaan dat de wetgeving het resultaat is van een zorgvuldige besluitvorming en belangenafweging.¹⁶¹

5.3.2 De onderlinge samenhang tussen de verschillende antiterrorismewetten

Aangezien hangende de behandeling van de Wet terroristische misdrijven de regering al laat doorschemeren dat door de aanhoudende dreiging van het (inter)nationale terrorisme eveneens strafvorderlijke maatregelen zullen worden genomen, anticiperen verschillende auteurs op de gevolgen van de combinatie van de verschillende maatregelen. Zo wordt gewezen op het belang van het in onderlinge samenhang bezien van de verschillende wijzigingen en al bestaande bepalingen binnen het formele en het materiële strafrecht omdat slechts op die wijze een adequaat beeld ontstaat van de reikwijdte van de straf(proces)-

¹⁵⁸ Frielink 2004, p. 240-241.

¹⁵⁹ Zie bijvoorbeeld naast bovengenoemde artikelen eveneens Röttgering & Backx 2004; Muller & Buruma 2003; Borgers 2007.

¹⁶⁰ Buruma 2006a, p. 931; Ook Schrijver wijst op de beperkte systematische belangstelling voor de grondoorzaken van terrorisme, wat zijns inziens een gebrek is met het oog op het op lange termijn succesvol willen voorkomen van internationaal terrorisme en duidt op een politiek van symptoombestrijding. Schrijver 2005, p. 209-210.

¹⁶¹ Vanzelfsprekend zijn er binnen het debat wel de nodige gradaties aan te brengen in de mate waarin er strafrechtelijk moet worden opgetreden tegen het terrorisme. Dat er opgetreden moet worden staat echter wel vast. Hiermee lijkt, anders dan in de hiervoor beschreven periode, een abolitionistisch perspectief te ontbreken in het debat over de terrorismebestrijding.

recht.¹⁶² Cleiren wijst op de gevolgen van het stapsgewijs invoeren en daarmee niet in samenhang bezien van de verschillende antiterrorismewetten voor de belangenafweging van de wetgever:

‘Het cumulatieve effect van de maatregelen, de mogelijkheden die het creëert om het moment van ingrijpen ver naar voren te halen en de groep burgers die kunnen worden geraakt door deze ingrijpende bevoegdheden te verbreden, is evenwel zeer vergaand. Het zijn juist deze vergaande consequenties die de wetgever had moeten (kunnen) afwegen bij de keuze van de systematiek, het stelsel en de formuleringen. (...) een dergelijke werkwijze kan leiden tot een erosie van de strafrechtelijke systematiek en de rechtsstatelijke fundamenteën van ons strafrechtelijke en strafvorderlijk stelsel.’¹⁶³

De vooraf geuite zorgen over het gebrekkige inzicht in de samenhang tussen de verschillende antiterrorismemaatregelen vanwege de stapsgewijze invoer van de individuele wetgeving lijken overigens te zijn bevestigd door het in 2009 verschenen rapport van de in hoofdstuk vier al geïntroduceerde Commissie Evaluatie Antiterrorismemaatregelen. De Commissie signaleert een overlap (maar ook leemtes) tussen diverse maatregelen en bevoegdheden en heeft het aspect van de samenhang als een belangrijk aandachtspunt genoteerd voor het evaluatieonderzoek dat naar aanleiding van het rapport van de Commissie wordt uitgevoerd.¹⁶⁴

162 Röttgering & Backx 2004, p. 246-254; Cleiren waarschuwt voor het ontstaan van een ‘multipliereffect’ waarbij vanwege de onlosmakelijke samenhang tussen het formele en het materiële recht de wijzigingen in beide onderdelen elkaar versterken. Cleiren 2006, p. 183; Zie ook: Frielink 2004, p. 240 ‘Al die veranderingen en met name de cumulatie er van roepen tal van terechte vragen op naar de proportionaliteit en de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen en naar de snelheid waarmee deze worden doorgevoerd’. Ook Fijnaut, die in beginsel een voorstander is van een uitbreiding van de strafvorderlijke bevoegdheden inzake terrorismebestrijding, pleit omwille van het creëren van een zo effectief mogelijk stelsel aan maatregelen voor het in samenhang bezien en presenteren van de verschillende maatregelen. ‘gelet op het feit dat er alom van wordt uitgegaan dat (ook) het islamitisch terrorisme nog decennia lang als een schaduwslag over de (Westerse en Oosterse) wereld zal liggen, is het naar mijn mening nodig om dit beleid veel beter te verantwoorden de talrijke onderdelen er van meer samenhangend te presenteren en het scherper op zijn rechtmatigheid en doeltreffendheid te laten beoordelen.’ Fijnaut 2005, p. 215.

163 Cleiren 2006, p. 189.

164 Commissie Evaluatie Antiterrorismemaatregelen 2009, p. 44-56, 89; Ook in het rapport *Van privacyparadijs naar controlestaat? Misdad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21^e eeuw*, van het Rathenau Instituut (2007) wordt uitvoerig stilgestaan bij het cumulatieve effect van reeds bestaande opsporingsbevoegdheden en verwachte toekomstige opsporingsbevoegdheden op grondrechten en het recht op privacy van de burgers.

5.3.3 De (empirische) onderbouwing voor de antiterrorismewetgeving

Ondanks het feit dat, zoals gezegd, door het juridisch forum het belang van terrorismebestrijding met het oog op het voorkomen van catastrofale terroristische aanslagen en de rol die strafvorderlijke opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen daarbij zouden kunnen spelen, niet wordt betwist, worden bij de aanname van de regering dat hiervoor nieuwe ingrijpende maatregelen noodzakelijk zijn de nodige kanttekeningen geplaatst. In het bijzonder de gebrekkige onderbouwing van de strafvorderlijke bevoegdheden vormt – zoals eveneens volgt uit paragraaf 3.4 van dit hoofdstuk – vanwege de gespannen verhouding tot de individuele rechtsbescherming en de fundamentele (mens)rechten en beginselen een heet hangijzer. De regering wordt verweten louter onder verwijzing naar het andere karakter van het nieuwe terrorisme nieuwe, grotere bevoegdheden te creëren zonder dat daarbij eveneens – alvorens daar toe wordt besloten – serieus wordt gekeken naar de vraag of een effectieve toepassing van reeds bestaande bevoegdheden niet ook in het gewenste effect kan resulteren.¹⁶⁵ Voorzitter van het College Bescherming Persoonsgegevens Kohnstamm geeft aan ‘zeer bezorgd’ te zijn over de wetsvoorstellen van de overheid en de zijns inziens onnodige aanwas van nieuwe bevoegdheden.¹⁶⁶ De oorzaak voor deze aanpak wordt door Kohnstamm gezocht in de moeilijke positie waarin de regering zich bevindt voor wat betreft de bestrijding van terrorisme: ‘Donner en Remkes moeten er natuurlijk alles aan doen om het terrorisme te bestrijden en het dilemma is dat terroristen ongevoelig zijn voor het strafrecht. Donner en Remkes moeten wel wat, want als ze niets doen, dan zitten ze politiek in het schootsveld.’¹⁶⁷ Hoewel hij aangeeft de overweging van de betrokken ministers ten aanzien van de noodzaak van nieuwe bevoegdheden in het licht van gepleegde aanslagen door moslimfundamentalisten *an sich* te begrijpen, benadrukt ook Fokkens het belang van een zakelijke analyse van de bestaande bevoegdheden alvorens over te gaan tot de implementatie van nieuwe (vergaande) bevoegdheden. Het beeld, dat door de regering in de kamerstukken bij de diverse antiterrorismewetten wordt geschetst van een strafrechtspleging met nauwelijks adequate bevoegdheden om op te treden, acht Fokkens in zijn rede als voorzitter van de Nederlandse Juristenvereniging, mede met het oog op de verschillende buitengewone opsporingsbevoegdheden, ‘gewoon niet juist’.¹⁶⁸ Ook wordt, zij het in mindere mate, commentaar geleverd op de beperkte empirische noodzaak van de getroffen strafrechtelijke en strafvorderlijke maatregelen, doordat een nadere

¹⁶⁵ Boone & Brants 2005, p. 28-30; Borgers 2007, p. 46; Kohnstamm 2004, p. 4-5.

¹⁶⁶ Tegen terrorisme is uiteindelijk in een rechtsstaat geen waterdichte garantie te bieden, dus moet de vraag allereerst zijn of je met de huidige bevoegdheden toe kunt.’ Aldus Kohnstamm 2004, p. 4-5.

¹⁶⁷ Kohnstamm 2004, p. 5.

¹⁶⁸ Fokkens 2004.

aanduiding van de dreiging die ten grondslag ligt aan deze maatregelen uitblijft.¹⁶⁹

5.3.4 Terrorismebestrijding via het commune straf(proces)recht of in een speciale terreurwet?

Een kwestie die als gevolg van de groeiende stroom aan (wets)voorstellen van de regering eveneens steeds nadrukkelijker een rol speelt binnen het juridisch forum, is de vraag waar de verschillende maatregelen moeten worden geregeld en welke status aan de antiterrorismebepalingen moet worden toegekend.¹⁷⁰ Anders dan in de hiervoor beschreven periode ligt daarbij niet zozeer de nadruk op de vraag in hoeverre het (staats)noodrecht hierbij een rol kan spelen. Hoewel door sommige auteurs, in het bijzonder door Loof in zijn dissertatie,¹⁷¹ wel degelijk aandacht hieraan wordt besteed, wordt het debat op dit punt gedomineerd door de vraag in hoeverre de antiterrorismewetgeving zou moeten worden geregeld in het (algemeen en het bijzonder deel van het) commune straf(proces)recht, of dat er moet worden gekozen voor een speciaal op de bestrijding van terrorisme toegesneden regime naar het voorbeeld van de *Patriot Act* in de Verenigde Staten. Dat de keuze tussen beide opties niet de meest makkelijke is aangezien aan beide opties belangrijke voor- en nadelen kleven, blijkt eveneens uit de – beperkte – discussie die hierover binnen het juridisch forum is gevoerd.

Door Prakken wordt de keuze tussen beide opties (het vastleggen van de wetgeving via het commune strafrecht danwel via bijzondere wetgeving) bestempeld als een waar ‘dilemma’. Immers, aan beide opties kleven reële

169 Borgers 2007, p. 70; Boone en Brants 2005, p. 28.

170 In zijn oratie voor de Open Universiteit met als titel *Gemeen Gevaar* (2006) gaat Stamhuis meer in op de vraag hoe de verschillende terrorismedelicten vastgelegd zouden moeten worden in het wetboek. Stamhuis komt tot de conclusie dat in de WTM bij de terreurdreiging het accent in de verschillende bepalingen te veel is komen te liggen op de bedoelingen van de daders waardoor politie en justitie worden gedwongen om gebruik te maken van indringende opsporingsmethoden en de delicten eveneens moeilijk te bewijzen zijn. De wetgever zou dit volgens Stamhuis kunnen oplossen door zich bij delicten die zien op risico's voor gemeen gevaar te richten op de concrete gedragingen die dit gemeen gevaar creëren in en niet op de bedoelingen.

171 Hier wordt weliswaar wel uitgebreid aandacht aan besteed door Loof (2005) *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden? Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers. In zijn dissertatie onderzoekt Loof onder meer welke vormen van uitzonderingsrecht ingeroepen zouden kunnen worden in de strijd tegen het terrorisme. Daarbij komen vormen van staatsnoodrecht, andere vormen van noodwetgeving en het gebruik maken van grondrechtenopzettende maatregelen van art. 15 EVRM en artikel 4 IVBPR aan de orde.

voor- en nadelen.¹⁷² Waar het bewandelen van de weg van het commune strafrecht als belangrijk voordeel heeft dat de met het oog op de terrorismebestrijding geformuleerde maatregelen zijn gebonden aan de rechtsstatelijke kaders, beginselen en waarborgen waar het commune strafrecht aan is gebonden,¹⁷³ heeft de keuze voor bijzondere wetgeving tot gevolg dat het commune strafrecht minder vervuild raakt, waardoor het gevaar dat met het oog op terrorismebestrijding ingevoerde bevoegdheden tussen neus en lippen door van overeenkomstige toepassing worden verklaard op commune strafbare feiten, eveneens kleiner is dan wanneer voor de commune variant wordt gekozen.¹⁷⁴ Dit laatste is volgens Corstens, toen nog Raadsheer bij de Hoge Raad, een realistisch gevaar gezien de algemene toegenomen nadruk op veiligheid: 'Zeker in een tijd waarin veiligheid hoog op de politieke agenda staat, worden volgende stappen gauw gezet. Er zit een gaatje in de dijk, de stroom komt op gang, het gat wordt steeds groter. Wat wordt er meegesleurd?'¹⁷⁵ Uit het oogpunt van rechtsstatelijkheid, rechtsbescherming en andere fundamentele uitgangspunten en beginselen die ten grondslag liggen aan het strafrecht wordt een bijzondere terreurwet echter bezwaarlijk gevonden. Een dergelijke regeling zou uitnodigen tot het, onder de noemer van 'speciale maatregelen', eenvoudig terzijde schuiven van de rechtsbescherming en het ontstaan van gespecialiseerde rechtspraak.¹⁷⁶ Binnen het juridisch forum is er geen eenduidig oordeel over welke keuze er zou moeten worden gemaakt door de regering. Het dilemma waar Prakken over spreekt, is daarmee duidelijk zichtbaar binnen het debat zoals het hierover wordt gevoerd. Vanzelfsprekend zijn er wel auteurs die zich expliciet voor of tegen een van de twee keuzes hebben uitgesproken. Zo geven Frielink en Stolwijk aan voorstander te zijn van een 'Terreurwetboek'.¹⁷⁷ Naast bovengenoemde voordelen geeft Frielink aan dat een bijzonder wetboek ook voor de praktijk meer duidelijkheid zou opleveren en, zo vraagt hij zich af: 'Waarom zou anno 2004 een afzonderlijke drugswet (de Opiumwet) en een afzonderlijke wapenwet (de Wet Wapens en Munitie) nog wel bestaansrecht hebben en een afzonderlijke terreurwet niet?'¹⁷⁸

172 Prakken 2004, p. 2343-2344 en Prakken 2004a, p. 228-236. Zie in deze context ook Cleiren 2006.

173 Van Kempen 2005, p. 12 (van de uitgebreide online versie van het artikel via www.njb.nl). Ook Prakken wijst in de in noot 164 genoemde publicaties op dit belangrijke voordeel.

174 Frielink 2004, p. 239-245; Prakken 2004, p. 2343 wijst er op dat het loslaten van speciale antiterrorismemaatregelen op de gehele bevolking een ernstige aantasting van ons institutioneel erfgoed met zich mee zou brengen.

175 Corstens 2005, p. 289.

176 In het bijzonder Prakken uit haar zorgen over het ontstaan van speciale staatsveiligheidsrechtbanken en daarmee gepaard gaande onvermijdelijke onverbloemd politieke rechtspraak (2004a, *Strafblad*, p. 228).

177 Frielink 2004, p. 39-241; Stolwijk 2003, p. 8; Stolwijk 2004, p. 889-893.

178 Frielink 2004, p. 240.

Cleiren onderschrijft de mening van Frielink en wijst op het voordeel van het regelen van de terrorismewetgeving via het bijzondere strafrecht waar ook de door Frielink genoemde Opiumwet en WWM onder vallen.¹⁷⁹

‘Bijzondere strafwetgeving kenmerkt zich veelal door het ordenende en sturende doel dat aan de strafbepalingen ten grondslag ligt. Het algemeen deel van het wetboek van strafrecht, dat wil zeggen de algemene leerstukken van strafrecht, blijven gewoon van toepassing.’¹⁸⁰

Omdat een dergelijke bijzondere strafwet wetgeving in formele zin zou zijn, is een belangrijk voordeel dat verdergaande bevoegdheden kunnen en mogen worden gecreëerd dan in het Wetboek van Strafvordering zijn geregeld en wordt eveneens voorkomen dat het ‘gewone straf(proces)recht’ wordt vervuild. Cleiren wijst overigens eveneens erop dat deze constructie het gevaar met zich brengt dat de normerende structuur, de ‘ingebouwde achterrem’, van het strafprocesrecht verloren gaat, doordat de richtinggevende leidraad van het materiële strafrecht en daarmee het evenwicht in de belangenafweging tussen bescherming van veiligheid en aantasting van vrijheidsrechten ten aanzien van de handhaving van dat strafrecht, binnen de constructie van een dergelijke bijzondere wet, ook uit het oog zou kunnen worden verloren. Van Kempen is anders dan Frielink en Cleiren juist van mening dat de regering een zeer verstandige keuze maakt door de maatregelen in het commune strafrecht op te nemen. De belangrijkste reden daarvoor is volgens van Kempen gelegen in het hiervoor al genoemde voordeel van de commune variant: het daardoor zoveel mogelijk moeten aansluiten bij de kaders, beginselen, waarborgen etc. van het bestaande stelsel.¹⁸¹

Een enigszins afwijkende oplossing voor het dilemma wordt tot slot aangedragen door de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in het rapport *Tussen oorlog en vrede* waarin de Raad de regering beoogt te adviseren hoe deze in tijden ‘tussen oorlog en vrede’ (waaronder onder omstandigheden de dreiging van (inter)nationaal terrorisme kan worden begrepen) veiligheid en vrijheidsrechten zoveel mogelijk in balans kan houden. De raad stelt voor om tot een duidelijke aparte *bestuursrechtelijke* ruimte te komen:

‘(...) waarbij ten aanzien van de wetgeving en de toepassing daarvan effectiviteit, doelbinding en (daarmee) tijdelijkheid centraal staan. Wanneer een vitaal belang wordt bedreigd moet het bestuur kunnen handelen. Over het optreden wordt achteraf verantwoording afgelegd. Hiermee neemt de Raad afstand van mogelijke

179 Cleiren 2006, p. 190-191. In een eerdere publicatie waar de hiervoor benoemde publicatie op voort borduurt lijkt Cleiren de mogelijkheid van uitzonderingsrecht niet af te wijzen, en een ‘zeer zorgvuldige doordenking’ van deze mogelijkheid te stimuleren. Cleiren 2005, p. 127.

180 Cleiren 2006, p. 191.

181 Van Kempen 2005, p. 12 (van de uitgebreide online versie van het artikel via www.njb.nl).

alternatieven voor de (toekomstige) wettelijke invulling van het middengebied tussen oorlog en vrede.¹⁸²

Als belangrijkste reden voor het expliciet afstand nemen van een verdere wettelijke en ook strafrechtelijke invulling, wordt door de Raad aangedragen dat op die manier het strafrecht wordt opgerekt om eerder overheidshandelen mogelijk te maken terwijl het strafrecht is bedoeld als *ultimum remedium* en niet als een preventief middel. Een mening die overigens door de overgrote meerderheid van het juridisch forum wordt gedeeld: voor het strafrecht is slechts een beperkte (repressieve) rol weggelegd bij de bestrijding van terrorisme. Daarbij, zo voegt de raad toe, is de verwachte effectiviteit van de strafrechtelijke maatregelen niet overtuigend, een mening die overigens door diverse actoren binnen het juridisch forum wordt gedeeld. Het in hoofdstuk vier besproken en momenteel bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel Bestuurlijke Maatregelen Nationale Veiligheid sluit aan bij het voorstel van de Raad.

De regering heeft, zo blijkt uit het vorige hoofdstuk, ervoor gekozen de terrorismewetgeving op te nemen in het commune straf(proces)recht. Om het besmettingsgevaar voor het commune strafrecht enigszins te voorkomen is het gros van de maatregelen ter bestrijding van terrorisme ook louter van toepassing gemaakt op terroristische misdrijven en het in artikel 83a Sr vervatte terroristisch oogmerk. Zo is binnen het commune strafrecht een afzonderlijk cluster aan antiterrorismemaatregelen gecreëerd, die daarmee zijn gebonden aan de rechtsstatelijke grenzen en waarborgen die in het commune strafrecht liggen besloten. Echter, dit is niet de enige weg die de regering heeft bewandeld: er hebben – onder de noemer van een zo effectief mogelijke bestrijding van terrorisme – ook wijzingen plaatsgevonden binnen het commune, algemeen geldende, straf(proces)recht. Voorbeelden hiervan zijn de aanpassingen in artikel 46 Sr (de strafbare voorbereidingshandelingen) artikel 132 a Sr (de aangepaste definitie van de opsporing) en artikel 189 Sr (de uitbreiding van de mogelijkheden tot preventief fouilleren evenals de strafbaarstelling van het verbergen van iemand waartegen opsporing gaande is).

5.3.5 De Wet Terroristische Misdrijven

De Wet terroristische misdrijven kent haar basis in het Europees Kaderbesluit waarin terrorisme wordt gedefinieerd en strafbaar wordt gesteld. Wegens het dwingende karakter van het Kaderbesluit wordt op deze manier beoogd op Europees niveau binnen de verschillende lidstaten van de EU dezelfde definities en strafmaten voor terrorisme te hanteren. Zoals in het eerste deel beschreven stond een deel van het juridisch forum in de jaren zeventig ronduit afwijzend tegenover de Europese inmenging inzake de terrorismebestrijding door middel

182 Raad voor het Openbaar Bestuur 2005.

van het Europese antiterrorismeverdrag. Ook in de periode na 2001 wordt de Europese invloed bekritiseerd, waarbij in het bijzonder de door 'Europa' in diverse (concept) Kaderbesluiten gehanteerde definities van terrorisme en het terroristisch oogmerk.

5.3.5.1 De definitie van terrorisme en het terroristisch oogmerk

Een van de hoofdrolspelers in het debat betreffende het Europees Terrorismeverdrag in de jaren zeventig, uit ook nu – overigens onder verwijzing naar het debat in de jaren zeventig – haar zorgen over de Europese strafrechtelijke terrorismebestrijding. Prakken plaatst vrijwel direct na het bekend worden van de Nederlandse en Europese plannen voor wat betreft de bestrijding van terrorisme al vraagtekens bij de noodzaak van het kaderbesluit en de daaruit volgende noodzaak om 'terroristische daden' uniform te kwalificeren. Ze is van mening dat waarschijnlijk alle denkbare 'terroristische daden' al misdrijven zijn naar het geldend recht in alle landen van de EU en ze wijst op het gevaar van een te ruime definitie van terrorisme.¹⁸³ Stolwijk is op zijn beurt meer in algemene zin kritisch over het dwingend opnemen van een definitie van het terroristisch oogmerk in het nationale recht:

'Als gebaar naar Europa om terroristen te kunnen uitleveren is de zo'n constructie [van het terroristisch oogmerk] wellicht te verdedigen. Maar als element in de toepassing van ons nationale strafrecht is dit gevaarlijke onzin. Een van de kenmerken immers – en ook een van de redenen dat het wetboek het zo lang heeft uitgehouden – is dat delicten beschreven worden als gedragingen met opzet en schuld als enige maar sterk geobjectiveerde aanwijzingen voor de graad van bewustheid waarmee wordt gehandeld. Achterliggende oogmerken spelen bij de vormgeving van misdrijven een ondergeschikte rol.'¹⁸⁴

Vooraf ten aanzien van de ruime definitie van terrorisme en van het terroristisch oogmerk (artikel 83a Sr), heeft Prakken de nodige bijval gekregen vanuit het juridisch forum. Zo zou de gehanteerde definitie in het Kaderbesluit dusdanig breed zijn dat daaronder ook actiegroepen als Greenpeace en de anti-globaliseringsbeweging zouden vallen.¹⁸⁵ Waar de in het Kaderbesluit

183 Prakken 2001; Ook Amnesty International uitte overigens haar bezorgdheid over de ontwikkelingen (brief aan de minister van Justitie d.d. 22-11-2001).

184 Stolwijk 2003, p. 6-7.

185 Brants & Kelk 2002, p. 267. Tijdens de in het vorige hoofdstuk beschreven speciale hoorzitting van deskundigen tijdens de behandeling van de WTM wees ook Böhrer op de ruime definitie en het gevaar van het kiezen van een dergelijke definitie aangezien dit in feite, aldus Böhrer, een politieke keuze is. *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463, nr. 29, p. 12; Zonder zich concreet uit te spreken over de Europese definitie danwel de Nederlandse vertaalslag daarvan in artikel 83 en 83s Sr wijst De Graaff er op dat onduidelijkheid over de definitie van terrorisme er toe kan leiden dat 'het fanatieke geweld nu eens als een misdaad, dan

geformuleerde definitie al ruim was, dreigde de Nederlandse definitie van het terroristisch oogmerk in eerste instantie nog veel ruimer te zijn doordat het vereiste van 'wederrechtelijk handelen' in de Nederlandse definitie was weggelaten en er eveneens was toegevoegd dat er sprake was van terrorisme als 'een *deel* van de bevolking van een land' [cursivering MW] vrees word aangejaagd. De eerste verruiming, het weglaten van het vereiste van wederrechtelijk handelen, is stevig bekritiseerd en – zoals beschreven in hoofdstuk vier – uiteindelijk als gevolg van een amendement van de SP uiteindelijk alsnog ongedaan gemaakt.¹⁸⁶ Dit amendement was mogelijkwerwijs mede ingegeven door de aanzienlijke kritiek vanuit het juridisch forum. De tweede verruiming, de toevoeging van de zinsnede 'een deel van de bevolking van een land' is echter, ondanks de eveneens over deze afwijking van de tekst van het Kaderbesluit geformuleerde kritieken, gehandhaafd. Hierdoor blijft de reikwijdte van artikel 83a Sr volgens verschillende auteurs nog steeds te ruim.

'Op zich bevat artikel 83s nog een uitbreiding te weten de woorden 'de bevolking of een deel van de bevolking van een land vrees aan te jagen'. Door de inlas van 'een deel van de bevolking van een land' staat buiten kijf dat ook bijvoorbeeld sommige militante dierenactivisten die nertsfokkers schrik aanjagen als terrorist moeten worden beschouwd. Het lijkt er op of men op deze wijze het in het verleden door de AIVD gemaakte onderscheid tussen radicaal activisme en terrorisme wenst op te heffen.'¹⁸⁷

5.3.5.2 *Deelneming en leiding geven aan een terroristische organisatie (140a Sr)*

Naast het kwalificeren van verschillende misdrijven als 'terroristisch' indien deze zijngepleegd met het in artikel 83a Sr nieuw vormgegeven terroristisch oogmerk, volgt uit (artikel 2 van) het Kaderbesluit een tweede verplichting. Het artikel verplicht tot het strafbaar stellen van het leiding geven aan en deelnemen in een terroristische groep. Deze verplichting, die heeft geresulteerd in artikel 140a Sr heeft aanmerkelijk minder discussie opgeleverd dan het hiervoor besproken terroristische oogmerk. Het belangrijkste probleem waar op is gewezen is het feit dat waar een van de belangrijkste kenmerken van het 'nieuwe' terrorisme was gelegen in het feit dat de 'nieuwe' terroristische groeperingen niet strak zijn georganiseerd, maar veelal opereren binnen diffuse

weer als een oorlogshandeling en ten slotte als een bedreiging van de nationale veiligheid wordt beschouwd.' De Graaff 2004, p. 57.

186 *Kamerstukken II*, 2003/04, 28 463, nr. 12 (De Wit). Tijdens de in noot 180 aangehaalde hoorzitting wees hoogleraar straf(proces)recht aan de KUN, Ybo Buruma, de minister op de ongelukkige omissie van het vereiste van wederrechtelijkheid. '(...) Wij weten allemaal dat de minister het zo niet bedoelt, maar de rechter kan pas gebruikmaken van achterliggende stukken van wetsgeschiedenis op het moment dat hij iets te interpreteren heeft, en hij heeft niet meer het woord 'wederrechtelijk' te interpreteren, want dat is eruit gehaald.' Zie ook: Buruma & Muller 2003, p. 2141-2142.

187 Buruma & Muller 2003, p. 2142.

netwerken, de formulering van artikel 140a Sr hier juist niet goed op zou zijn toegesneden. Voor artikel 140a Sr is immers vereist dat er sprake is van een gestructureerd samenwerkingsverband.¹⁸⁸ Het antwoord op de vraag of artikel 140a Sr inderdaad niet van toepassing is op het nieuwe terrorisme met haar losse netwerkachtige structuren is inmiddels door de Hoge Raad gegeven in de rechtszaak die de vuurdoop was voor dit nieuwe artikel, de zaak tegen de Hofstadgroep. Waar de Rechtbank Rotterdam op 10 maart 2006¹⁸⁹ oordeelde dat negen van de vijf leden van de Hofstadgroep wel degelijk een criminele organisatie met een terroristisch oogmerk als bedoeld in 140a j° 83a Sr, oordeelde het Hof Den Haag op 23 januari 2008 anders en kwam uiteindelijk tot een vrijspraak:

‘Indien men een groepsrelatie als een netwerk beschouwt, dan kan de “Hofstadgroep” als zodanig worden gekwalificeerd, maar op basis van het onderzoek ter terechtzitting en die processtukken waarvan de inhoud op betrouwbaarheid kan worden getoetst – de basis waarop het hof zijn oordeel dient te vellen – moet worden geconcludeerd dat dit netwerk onvoldoende organisatorische substantie heeft gehad om tot het bestaan van een organisatie, als bedoeld in de artikelen 140 en 140a Sr te kunnen concluderen.’¹⁹⁰

De redenering van het Hof Den Haag ligt dus in de lijn met de vanuit het juridisch forum geuite zorgen over de toepasselijkheid van artikel 140a Sr op de netwerkachtige structuren van de nieuwe terroristische groeperingen. De uitspraak onderschreef in die zin de onnodigheid en de ongelukkige keuze voor dit specifieke artikel. In cassatie bleek de Hoge Raad echter anders hierover te denken. Op 2 februari 2010 oordeelde de Hoge Raad dat dit gedeelte van het hoger beroep in het proces tegen de Hofstadgroep over moet worden gedaan, daar het Hof Den Haag te strenge eisen zou hebben gesteld aan het bestaan de structuur van criminele of terroristische organisaties. De Hoge Raad

188 Buruma & Muller 2003, p. 2142-2143; Kwakman 2010, p. 50-51. Lintz gaat hier in ‘Samenwerking in de Wet Terroristische Misdrijven’ (2005, p. 1130-1148) uitgebreider op in. Lintz is van mening dat artikel 140a Sr met het oog op de toepasbaarheid op ‘diffuse netwerkachtige structuren’ een andere redactie had moeten krijgen, waarbij – gezien het feit dat deze bepaling is toegesneden op terrorismebestrijding – rekening gehouden was met de netwerkachtige structuren van het nieuwe terrorisme: ‘Als in plaats van *een organisatie* gekozen was voor *een groep* of *een verzameling van personen* was het probleem opgelost terwijl dan nog wel een deelnemingshandeling vereist was geweest.’ (p. 1137); Zie ook Lintz 2007, p. 172-190.

189 LJN: AV5108, Rechtbank Rotterdam, 10/000322-04; 10/000328-04; 10/000396-04; 10/000393-04; 10000325-04; 10/000323-04; 10/000395-04.

190 Gerechtshof 's-Gravenhage: LJN: BC2576, 2200189706; LJN: BC4177, 2200186406; LJN: BC4182, 2200186306; LJN: BC4183, 2200186606; LJN: BC4178, 2210086206; LJN: BC4129, 2200188606.

verwijst de zaken op basis van de volgende overwegingen naar het Hof Amsterdam:¹⁹¹

‘4.3

(...) Blijkens de wetsgeschiedenis moet het bestanddeel ‘organisatie’ in art. 140a Sr op dezelfde wijze worden uitgelegd als (...) in 140 Sr. Volgens bestendige jurisprudentie moet onder zo’n organisatie worden verstaan

‘een samenwerkingsverband, met een duurzaamheid en structuur tussen de verdachte en ten minste één andere persoon. Niet is vereist dat daarbij komt vast te staan dat een persoon om als deelnemer aan die organisatie te kunnen worden aangemerkt moet hebben samengewerkt met, althans bekend moet zijn geweest met alle andere personen die deel uitmaken van de organisatie of dat de samenstelling van het samenwerkingsverband steeds dezelfde is’ (...).

4.4

Het hof heeft overwogen dat een groep personen alleen dan kan worden aangemerkt als een organisatie in voormelde zin indien sprake is van een gestructureerd en duurzaam samenwerkingsverband. Die opvatting getuigt (...) op zichzelf niet van een onjuiste rechtsopvatting.

Door echter vervolgens te oordelen dat van zo een samenwerkingsverband eerst dan kan worden gesproken als

‘binnen die groep gemeenschappelijke regels en een gemeenschappelijke doelstelling hebben bestaan, waaraan de individuele leden gebonden waren en door welke gemeenschappelijkheid op die leden een zekere druk kon worden uitgeoefend zich aan de regels te houden en aan die doelstelling gebonden te achten’,

heeft het Hof een te beperkt bereik gegeven aan die maatstaf. Dusdoende heeft het Hof een onjuiste betekenis toegekend aan de in de tenlastelegging voorkomende term ‘organisatie’ (...).’

De Hoge Raad onderschrijft met deze uitspraak het vereiste dat, om te kunnen spreken van een organisatie in de zin van artikel 140a of 140 Sr sprake moet zijn van een ‘gestructureerd en duurzaam samenwerkingsverband’, echter het weerspreekt de invulling die hieraan door het Hof is gegeven. Welke – minder strikte – uitleg dan wel moet worden gegeven aan een dergelijk samenwerkingsverband blijft echter onbeantwoord. De Hoge Raad laat hiermee de mogelijkheid dat de Hofstadgroep en, in meer algemene zin, netwerkachtige terroristische structuren, wel degelijk onder de reikwijdte van de artikelen 140 en 140a Sr vallen.

191 LJN BK5193 Zaaknummer 08/00695 (Jason W.); LJN BK5189 Zaaknummer 08/04955 (Ismail A.); LJN BK5174 Zaaknummer 08/00721, (Ahmed H.); LJN BK5196 Zaaknummer 08/00740, (Nouriddine El F.); LJN BK5175 Zaaknummer 09/01625, (Yousef E.); LJN BK5182 Zaaknummer 09/01626, (Mohamed El M.); LJN BK5172 Zaaknummer 08/00623, (Mohamed Fahmi B.).

5.3.5.3 De uitbreiding van de strafbare samenspanning

De uitbreiding van de strafbare samenspanning heeft zonder twijfel de gemoeieren binnen het juridisch forum het meest beziggehouden. Niet alleen vanwege de daadwerkelijk juridische haken en ogen die hieraan kleven maar in de eerste plaats ook vanwege de bijzondere ‘procedure’ die door de minister werd gevolgd: zowel de uitbreiding van de strafbare samenspanning als de strafbaarstelling voor de gewapende strijd werd als ‘aanvulling’ bij de Wet terroristische misdrijven de parlementaire behandeling binnengesluisd door middel van een Tweede Nota van Wijziging.¹⁹² Op deze wijze werd de adviesprocedure bij de Raad van State omzeild. De minister was immers van mening dat de voorgestelde wijzigingen niet van een dusdanig ingrijpend karakter waren, danwel afweken van al bestaande bepalingen, dat een advies van de Raad noodzakelijk was. De kunstgreep van de minister van Justitie die vanuit democratisch oogpunt geen schoonheidsprijs verdient, is dan ook niet onopgemerkt gebleven binnen het juridisch forum.¹⁹³ Strafrechtsadvocate Britta Böhler vindt de gevolgde procedure een ‘opmerkelijke uiting van onzorgvuldigheid’ gezien de aard van de aanvullingen:

‘Ook met betrekking tot deze aanvulling [van de samenspanning, MW] won de minister van Justitie geen advies in bij de Raad van State. Dit is des te opmerkelijker omdat de uitbreiding van de strafbaarheid van samenspannen een uitzonderlijke verruiming van de toepassing van het strafrecht betekent. Juist bij wetgeving die een fundamentele verandering van het strafrecht inhoudt is het onwenselijk en onzorgvuldig om geen acht te willen slaan op een advies van de Raad van State.’¹⁹⁴

Ook Borgers verwondert zich hierover onder verwijzing naar de ‘Aanwijzingen voor de regelgeving over de gevolgde uitzonderlijke procedure’. Deze aanwijzingen zouden niet alleen in de weg staan aan het opnemen van andere voorschriften in een implementatieregeling dan die voorschriften die voor implementatie strikt noodzakelijk zijn (in dit geval het terroristisch oogmerk, de terroristische organisatie en een verhoging van de strafmaxima), tevens volgt uit de aanwijzingen dat de Raad van State dient te worden gehoord over ingrijpende wijzigingen die door de regering in een reeds ingediend wetsvoorstel worden aangebracht.¹⁹⁵ Borgers is, anders dan de minister, van mening dat zowel de samenspanning als de strafbaarstelling van de rekrutering uitbreidingen waren waar een advies van de Raad van State over had moeten worden bevraagd. Tijdens zijn rede als voorzitter van de Nederlandse Juristen Vereniging wordt de gevolgde gang van zaken door Fokkens, met het oog op een

192 *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 463, nr. 8.

193 Pelser 2004, p. 176.

194 Böhler 2004, p. 247.

195 Borgers 2005, p. 26-28.

zorgvuldige wetgevingsprocedure en de daarbij af te wegen belangen duidelijk afgekeurd. Hij gaat daarbij niet specifiek in op het omzeilen van de adviesprocedure voor de Raad van State, maar wijst op het eveneens omzeilen van de gebruikelijke consultatieronde:

‘Voor zover niet de dreiging om snelheid vraagt (...) is de vraag hoe het strafrecht het meest effectief en verantwoord kan worden ingezet bij de bestrijding van terrorisme te belangrijk om daarbij van een brede discussie met goede advisering – zoals consultatie op korte termijn van de NVVR en NOvA – af te zien.’¹⁹⁶

Zoals ook Borgers in zijn oratie¹⁹⁷ signaleert, valt het debat over de uitbreiding van de strafbare samenspanning grofweg uiteen in twee clusters van gesignaleerde problemen die deze uitbreiding met zich zou brengen: in de eerste plaats wordt gewezen op het ontstaan van intentiestrafrecht en in de tweede plaats op de als gevolg van het strafbaar stellen van ‘intenties’, grotere kans op fouten (de zogenaamde *false positives*), zeker in combinatie met uitgebreide strafvorderlijke bevoegdheden.¹⁹⁸ Door de uitbreiding van de strafbare samenspanning is het Nederlandse strafrecht onmiskenbaar wederom een stap verder verwijderd geraakt van het uitgangspunt van het daadstrafrecht. Het is weinig verbazingwekkend gezien de discussie die de invoering van de strafbare voorbereidingshandelingen eind jaren tachtig en begin jaren negentig heeft veroorzaakt binnen het juridisch forum, dat de uitbreiding van de samenspanning vanuit dit oogpunt eveneens op veel weerstand zou stuiten.¹⁹⁹ Pelsers geeft een helder overzicht van de problemen die volgens haar kleven aan de strafbaarstelling van de samenspanning tot terroristische misdrijven:

‘De weinige eisen die aan strafbaarheid worden gesteld doen vrezen dat het artikel grond kan bieden om bepaalde personen en groeperingen vrijwel onbeperkt en continu in de gaten te houden. Voor de verdediging is het bovendien uiterst moeilijk om een vermoeden van schuld te weerleggen. De vage omschrijving van samenspanning maakt dat het delict op gespannen voet staat met een aantal fundamentele vrijheden in het bijzonder de vrijheid van gedachtevorming en meningsuiting, de vrijheid van vereniging en vergadering en mede gelet op de

¹⁹⁶ Fokkens 2004, p. 1349.

¹⁹⁷ Borgers 2007, p. 36-37.

¹⁹⁸ Kohnstamm 2004, p. 4-5; Röttgering & Backx 2004, p. 253.

¹⁹⁹ Zo is Lintz (2005, p. 1138) van mening dat: ‘Strafbaarheid nog verder naar voren trekken dan door de voorbereidingshandelingen al is gebeurd is bedenkelijk’. Zie ook: Pelsers 2004; Böhler 2004, p. 247-255; Moerings, 2006, p. 168-169; Fokkens 2004; Borgers 2005 en Buruma en Muller 2003. Zie aan de andere kant ook De Roos, 2004, p. 15-16. De Roos geeft te kennen ‘niet te beweren dat als samenspanning tot terrorisme tot strafbaar feit wordt verheven de rechtsstaat in zijn fundamentele is geschokt. Maar ik ben geen voorstander van die strafbaarstelling, omdat ik er zowel vanuit het gezichtspunt van de instrumentaliteit als vanuit het gezichtspunt van de rechtsbescherming grote nadelen aan verbonden zie.’

verhoogde aandacht voor het internationale islamtisch terrorisme, de vrijheid van godsdienst.²⁰⁰

Diverse auteurs die wijzen op het gevaar van *Gesinnungsstrafrecht* zijn van mening dat de regering door een eenvoudige aanpassing dit gevaar aanzienlijk had kunnen verkleinen.²⁰¹ Waar de regering namelijk aangeeft door de strafbaarstelling van de samenspanning onder meer aansluiting te willen zoeken bij de Angelsaksische strafbaarstelling van *conspiracy*, laat ze bewust na een belangrijk bestanddeel van deze Angelsaksische bepaling over te nemen in diens Nederlandse tegenhanger. Het vereiste van een *overt act*, dat wil zeggen dat op zijn minst een handeling voortvloeit uit de gemaakte afspraak ter bevordering van het beraamde misdrijf, vormt namelijk geen onderdeel van de Nederlandse bepaling. Formeel wordt voor de Nederlandse variant van de samenspanning in de vorm van het maken van een afspraak tot het begaan van het terroristische misdrijf nog een handeling vereist, de concrete uitwerking van deze 'handeling' in de praktijk zal naar alle waarschijnlijkheid dicht aanschurken tegen de kwade intentie van de betrokkene.²⁰² Door het opnemen van het door een rechter objectief te toetsen vereiste van een *overt act* zou op zijn minst kunnen worden voorkomen dat veroordelingen worden uitgesproken voor louter dergelijke kwade gedachten die in de werkelijkheid nooit tot uitvoering zouden zijn gebracht. Tevens zou hierdoor de mogelijkheid worden open gelaten voor daders om, evenals bij de strafbare voorbereiding en poging het geval is, nog vrijwillig terug te treden van de samenspanning.²⁰³ Het opnemen van het vereiste van een *overt act* zou daarmee niet alleen de duidelijkheid van de bepaling vergroten, en daarmee de rechtszekerheid ten goede komen, tevens wordt hierdoor het risico dat de strafbaarheid wordt aangenomen van personen die feitelijk niet strafbaar hebben gehandeld verkleind. De rechter is op deze manier in zijn oordeel niet langer louter aangewezen op objectief lastig vast te stellen intenties.²⁰⁴ Het moge duidelijk zijn dat in het juridisch forum grote voordelen worden gezien in het invoegen van dit extra vereiste.

Van een uitbreiding die niet alleen ingrijpend is maar waaraan ogenschijnlijk ook de nodige haken en ogen zitten is het van belang dat de noodzaak onomstotelijk vast staat. Echter, ook daarover lijken bij sommige auteurs de nodige twijfels te bestaan. Los van de twijfels binnen het juridisch forum is voor enkele auteurs evenmin duidelijk wat de meerwaarde en eveneens de wenselijkheid is van de uitbreiding naast artikel 46 Sr (voorbereidingshande-

200 Pelser 2004, p. 180.

201 Muller & Buruma 2003; Röttgering en Backx 2004.

202 Borgers 2007, p. 36.

203 Pelser 2004, p. 180. Zie ook Lintz 2005, p. 1138-1139.

204 Buruma 2005a, p. 65, 142; Fokkens 2004, p. 1350-1351; Röttgering en Backx 2004, p. 248, 250, 252.

lingen) en de artikelen 140 en 140a (deelneming aan een criminele of een terroristische organisatie).²⁰⁵

5.3.5.4 Rekrutering voor de gewapende strijd (artikel 205 Sr)

Over de uitbreiding van artikel 205 Sr opdat ook de rekrutering voor de gewapende strijd hieronder zou vallen is weinig geschreven. In de weinige literatuur die voorhanden is, wordt ten aanzien van deze bepaling ook gewezen op de vaagheid van de strafbaarstelling, waardoor enerzijds de mogelijkheid aanwezig is dat ook legitieme vormen van gewapende strijd onder het bereik van de strafwet vallen²⁰⁶ en anderzijds ook hier het *Gesinnungsstrafrecht* op de loer ligt.²⁰⁷

‘De kernbestanddelen – “werven” en “gewapende strijd” – zijn niet nauwkeurig afgebakend. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag waar het omslagpunt ligt tussen het uiten van sympathie voor de gewapende strijd en het zodanig beïnvloeden van personen dat zij bereid zijn om aan een dergelijke strijd deel te nemen. Omdat de wet daarover geen duidelijkheid biedt, dreigt het gevaar dat strafrechtelijke aansprakelijkheid vooral wordt aangenomen op grond van (het uiten van) religieuze, maatschappelijk of politieke overtuiging. Dat zou dan een vorm van *Gesinnungsstrafrecht* zijn.’²⁰⁸

Het ontbreken van duidelijkheid in de kamerstukken over de grondslag van het strafbaar stellen van het werven ten behoeve van de gewapende strijd, maakt het moeilijk om de reikwijdte van de strafbepaling in te schatten. Tevens blijven de beoogde bedoelingen – de ratio – van de minister hierdoor enigszins versluierd.²⁰⁹ Indien deze ratio is gelegen in het tegengaan van radicaliseringprocessen, wat in de lijn zou liggen van de brede benadering die de overheid pretendeert te hanteren bij de terrorismebestrijding, is het opmerkelijk dat er tijdens de parlementaire behandeling niet explicieter aandacht is gevraagd voor niet-strafrechtelijke alternatieven. Een strafrechtelijke aanpak van radicalisering draagt immers het mogelijke gevaar in zich dat deze het probleem alleen nog maar verder aanwakkert (*selffulfilling prophecy*) doordat de daadwerkelijk aan radicaliseringprocessen ten grondslag liggende oorzaken niet aangepakt worden en reeds radicaliserende individuen in een harde strafrechtelijke aanpak louter een bevestiging zouden kunnen zien voor hun extremistische

205 Lintz 2005; Muller en Buruma 2003; Röttgering en Backx 2004.

206 Böhler 2004, p. 246-247; Muller & Buruma 2003, p. 2143.

207 Borgers 2005, p. 31-34 en Borgers 2007, p. 42-43.

208 Borgers 2007, p. 42.

209 Borgers 2005, p. 32.

denkbeelden.²¹⁰ Tot slot staat ook ten aanzien van de strafbaarstelling van de werving voor de gewapende strijd de noodzaak van de nieuwe bepaling niet vast. Volgens Borgers is de strafbepaling zelfs in het geheel overbodig met het oog op al bestaande, duidelijkere strafbaarstellingen:

‘De bestrijding van deze activiteiten zou wellicht beter of in elk geval net zo goed kunnen plaatsvinden op grond van de strafbaarstellingen die verband houden met opruiing en het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie, dan op basis van het vernieuwde artikel 205. Sr. Deze strafbaarstelling lijkt daarmee een overbodige bepaling te zijn.’²¹¹

5.3.6 Wet Afgeschermde Getuigen

Met de Wet afgeschermde getuigen zijn in essentie twee belangrijke wijzigingen doorgevoerd. Ten eerste bestaat sinds de invoering van deze wet de mogelijkheid om naar aanleiding van AIVD informatie getuigen te laten ondervragen door de rechter-commissaris onder vergaande afscherming van de verdediging en de zittingsrechter en met een vetorecht op de inhoud van het proces-verbaal voor de afgeschermde getuige in kwestie. In de tweede plaats zijn de laatste belemmeringen om AIVD informatie voor het bewijs in strafzaken te gebruiken opgeheven.²¹² De achterliggende gedachte van de wet is, mede ingegeven door de uitkomst van de in hoofdstuk vier reeds aangehaalde Jihad-zaak en de Eik-zaak, om de toetsing van de betrouwbaarheid van de door inlichtingendiensten gegeven informatie mogelijk te maken opdat deze een grotere rol zou kunnen spelen bij het bewijs inzake de berechting van verdachten van terroristische misdrijven.²¹³ Hoewel veel auteurs van mening zijn dan *intelligence* (waaronder wordt verstaan inlichtingen zoals verzameld door de AIVD, de MIVD en de CIE) een belangrijke sleutel vormt in een effectieve terrorismebestrijding,²¹⁴ is de WAG sceptisch ontvangen door het juridisch forum.²¹⁵

210 Borgers 2007, p. 43; Buruma 2005, p. 269; Van der Woude 2009a, p. 2-5; Hoewel de criminologische ‘stem’ in het debat inzake antiterrorisme(wetgeving) beperkt is (zie ook De Haan 2005) wordt er binnen de criminologie juist wel aandacht besteed radicaliseringprocessen en onderliggende groepsprocessen. Zo merken Huisman, Weerman en De Keijser (2010, in press) op ‘Het is opvallend hoe snel deze [antiterrorisme MW] wetgeving na de moord op Van Gogh en de daaruit ontstane angst voor terroristische aanslagen is ingevoerd. Wat opvalt, is dat niet eerst onderzoek is gedaan naar aard, omvang en oorzaken van terrorisme en radicalisering in Nederland.’

211 Borgers 2005, p. 33.

212 Zie hierover ook Van Wifferen 2004.

213 Krips 2009, p. 163.

214 Zie bijvoorbeeld; Buruma en Muller 2003, p. 2144-2145; De Graaff 2004, p. 55; Frielink 2004, p. 241; Fijnaut 2005, p. 210-215; Muller 2005, p. 40; Corstens 2005, p. 289. De auteurs wijzen allen overigens naast het belang van *intelligence* ook op de verschillende (rechtsstatelijke) haken en ogen die er aan kleven.

Omdat in het juridisch debat, evenals in het politieke debat de discussie zich toespitste op de regeling van de afgeschermden getuigen omdat de jurisprudentie de bruikbaarheid van AIVD informatie voor het bewijs reeds had bevestigd (deels) gedurende de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, ligt in het hierna volgende de nadruk op het commentaar zoals dat op de regeling van de afgeschermden getuigen is geleverd.²¹⁶

5.3.6.1 De positie van de zittingsrechter

Een fundamenteel punt van kritiek in het debat over de Wet Afgeschermden Getuigen is dat de positie van de zittingsrechter onder druk komt te staan nu hij niet of nauwelijks in staat is de betrouwbaarheid van mogelijkerwijs voor het bewijs gebruikte ambtsberichten of andersoortige informatie afkomstig van de inlichtingendiensten zelfstandig te toetsen. Aangezien de zittingsrechter de (afgeschermden) getuigen zelf niet kan ondervragen en omwille van de 'staatsveiligheid' – een van de sleutelbegrippen van de WAG – geen inzage heeft in de gegevens die aan dergelijke informatie ten grondslag ligt, is hij (en ook de verdediging) op dit punt volledig afhankelijk van de rechter-commissaris die dergelijke gegevens wel – zij het marginaal – kan toetsen. In *Delikt in Delinkwent* waarin de WAG per onderdeel wordt geanalyseerd wijst Beijer de gevolgen van deze enigszins ondergeschikte positie van de zittingsrechter:

'Dit doet weliswaar recht aan het beginsel dat de rechter niet meer mag weten dat de procespartijen, maar maakt het anderzijds vrijwel onmogelijk voor de zittingsrechter zijn verantwoordelijkheid voor de volledigheid en de deugdelijkheid van het onderzoek ter terechtzitting gestalte te geven. Hierdoor wordt de legitimiteit van de uitkomst van de procedure aangetast.'²¹⁷

In een unieke bijdrage in het *NRC Handelsblad* waarin de raadsheren en advocaten-generaal van de strafkamer van de Hoge Raad te kennen geven bezorgd te zijn over de verharding en de verrechtsing van het strafklimaat in Nederland, komt ook de Wet Afgeschermden Getuigen als aandachtspunt aan de orde.

215 Zie bijvoorbeeld: Van der Kruijs 2004, p. 253-270; Prakken 2004, p. 2341; Beijer 2006, p. 959-986; Corstens, p. 289; Fokkens 2004, p. 1350-1351; Frielink 2004, p. 239-245; Prakken 2004a, p. 233-236; Marongiu 2004, p. 793-797; Sennef 2004, p. 866-868; Humanistisch Overleg Mensenrechten 2005, p. 10-11. Minder kritische geluiden kunnen gevonden worden bij Kuijer 2005 en Krips 2009, p. 129-192.

216 Ten aanzien van de 'opwaardering' van (geheime) AIVD informatie tot mogelijk bewijs in het strafproces werd aandacht gevraagd voor de bruikbaarheid en voornamelijk de toetsbaarheid van informatie afkomstig van buitenlandse inlichtingendiensten. Bij dergelijke informatie zou extra waakzaamheid geboden zijn om te voorkomen dat informatie die bijvoorbeeld is verkregen door foltering het strafproces binnen wordt gesluisd. Zie: Prakken 2004a, p. 234-236; Fokkens 2005, p. 1341, Krips 2009, p. 181; Beijer 2006, p. 965.

217 Beijer 2006, p. 985; Zie ook: Boone & Brants 2005, p. 28-29; Humanistisch Overleg Mensenrechten 2005, p. 10-12; Krips 2009, p. 182-188.

De raadsheren zijn unaniem van mening dat het 'bedenkkelijk' is dat de zittingsrechter geen inzage krijgt in AIVD materiaal.²¹⁸

5.3.6.2 De positie van de rechter-commissaris

Naast de openbaarheid van de procedure, worden ook enkele kanttekeningen geplaatst bij de met het eerste punt nauw samenhangende onafhankelijkheid van de rechter-commissaris als toetsingsrechter van de betrouwbaarheid van het AIVD materiaal. Immers, nu de zittingsrechter niet zelfstandig kan toetsen, is het van belang dat de onafhankelijke positie van de rechter-commissaris voldoende is gewaarborgd. Nadat tijdens de parlementaire behandeling van de wet al een aantal keren de vraag werd gesteld in hoeverre het wenselijk zou zijn om gespecialiseerde 'WAG-rechters-commissarissen' op te leiden als specialisten in het beoordelen van de betrouwbaarheid van informatie van inlichtingendiensten, is inmiddels als gevolg van een amendement van toen nog Kamerlid Wolfsen de rechter-commissaris bij de Rechtbank te Rotterdam bij uitsluiting bevoegd verklaard tot het horen van de afgeschermden getuige en het neme van de overige in de wet genoemde maatregelen.²¹⁹ In deze specialisatie zou volgens sommige auteurs mogelijk het gevaar schuilen dat deze rechters-commissarissen door hun nauwe banden met de AIVD moeilijk hun onafhankelijke positie zullen kunnen bewaren.²²⁰ Met name Prakken heeft op dit punt een duidelijk 'schrikbeeld' voor ogen:

'Bij die opmerking [dat er gespecialiseerde rechters-commissarissen zouden moeten komen, MW] doemt bij mij het beeld op van de Franse antiterrorist RC's, die zeer dicht bij de geheime dienst zitten en in wezen de spinnen in het web van de justitiële terreurbestrijding zijn. Die kant zouden wij niet op moeten want de broodnodige opstelling van een rechter-commissaris met zo'n sleutelrol in de ondervraging van getuigen in dit type processen loopt dan wel ernstig gevaar.'²²¹

Eveneens is de doorslaggevende rol van de als afgeschermden getuige opgeroepen AIVD ambtenaar becommentarieerd. De AIVD ambtenaar kan immers zowel gedurende het verhoor door de rechter-commissaris besluiten met het oog op zijn of haar geheimhoudingsplicht niet te antwoorden op bepaalde vragen, alsook na afloop van het verhoor alsnog bepalen dat de inhoud van het in

218 'Hoge Raad bezorgd over de verharding van het straffklimaat', *NRC Handelsblad*, 6 mei 2006. Het unieke van de publicatie is gelegen in het feit dat de Hoge Raad voor het eerst in zijn 168-jarige geschiedenis een journalist heeft toegelaten.

219 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 743, nr. 28. De keuze voor Rotterdam is gelegen in het feit dat Landelijk Parket zich hier bevindt. In het arrondissement Rotterdam zijn onderhand tien rechters-commissarissen werkzaam. Zie: Franken 2006, p. 267.

220 Beijer 2006, p. 965; Prakken 2004a, p. 234; Krips is echter een andere mening toegedaan, Krips 2009, p. 168.

221 Prakken 2004a, p. 234.

een proces-verbaal vastgelegde verhoor met het oog op de staatsveiligheid niet bij het procesdossier gevoegd mag worden. Door dit 'vetorecht' van de afgeschermden getuigen worden de mogelijkheden van de verdediging op het verkrijgen van inhoudelijke informatie die echt een ander licht op de zaak zou kunnen laten schijnen, waaronder ook mogelijk ontlastende informatie, in strijd met het beginsel van de materiële waarheidsvinding sterk beperkt.²²² Waar de wetgever het onderzoek van de rechter-commissaris naar de betrouwbaarheid van door de AIVD verzamelde informatie beschouwt als een belangrijke compensatie, een waarborg, van de beperkingen van de verdediging om dit materiaal zelf aan te vechten, vraagt onder andere Vervaele zich af of het vetorecht van de afgeschermden getuigen juist geen afbreuk doet aan de beoogde compenserende werking van de rechterlijke toets:

'The question is, however, whether the examining magistrate can qualify as an independent and impartial court, The Bill [de WAG, MW] restricts investigations into the lawfulness of the information to exceptional cases of Gross violations of human rights in the acquisition of the information. As a starting point, the principle of good faith applies. Investigations into the reliability of the information are also marginal in character, judging from the Explanatory Memorandum (...) The fact that the shielded witness determines whether the hearing report is submitted to the parties or whether it is added to the case file (double consent of the shielded witness) undermines the independence and impartiality of the examining magistrate.'²²³

Al met al lijkt het merendeel van de auteurs het er over eens te zijn dat de regeling van de afgeschermden getuigen en de daarmee gepaard gaande beperking van het ondervragingsrecht op gespannen voet staat met het artikel 6 EVRM, waarin het fair trial beginsel is geregeld. Een aantal auteurs wijst ter onderbouwing van deze aanname op het feit dat de regeling van de bedreigde getuigen (geregeld in 226d-226f Sv), die minder vergaande beperkingen van het ondervragingsrecht tot gevolg heeft, op sommige punten al niet 'Straatsburgproof' is gebleken.²²⁴

5.3.6.3 De beperkte toegevoegde waarde van de Wet Afgeschermden Getuigen

Waar de wet afgeschermden getuigen als belangrijke doelstelling heeft gemakkelijker gebruik te kunnen maken van AIVD informatie in strafzaken tegen terreurverdachten, wordt er op grote schaal getwijfeld aan de mate waarin de wijzigingen daadwerkelijk aan deze doelstelling zullen bijdragen. De verwachting is dat ondanks de regeling van de afgeschermden getuigen niet vaak gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid ambtsberichten als volwaardig

222 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 743, nr. 5, p. 2; Beijer 2006, p. 985; Boone & Brants 2005, p. 29; Prakken 2004, p. 2341.

223 Vervaele 2005, p. 25.

224 Fokkens 2004, p. 1350-1351; Prakken 2004a, p. 233 alsook Boone & Brants 2005, p. 29.

bewijsmiddel in een strafzaak in te zetten. Het probleem zal immers blijven dat de gehoorde AIVD ambtenaren zich omwille van de bescherming van hun bronnen en uit angst dat gevoelige informatie zal lekken, weinig of geen extra informatie kunnen toevoegen aan het ambtsbericht. Het belang van de verklaring van de afgeschermden getuige zou daarmee gering zijn.²²⁵ Buruma vermoedt zelfs dat de wet onbedoelde negatieve effecten zal hebben. Omdat naast de rechter-commissaris eveneens op vordering van de officier van justitie of op verzoek van der verdachte het bevel kan worden gegeven een afgeschermd getuige te horen (artikel 226m lid 1 Sv), voorziet Buruma dat de verdediging bewijs vaker op provocaties zal willen laten onderzoeken. Dit zou niet alleen vanuit het oogpunt van de *efficiency* een minder gunstige ontwikkeling zijn, tevens waarschuwt Buruma dat het 'er dik in [zit] dat die wet eraan bij zal dragen dat de dienst nog spaarzamer dan voorheen informatie aan politie en OM doorgeeft'.²²⁶ Tot op heden lijken de verwachtingen wat betreft de beperkte effectiviteit van de wet afgeschermden getuigen niet onterecht: in het rapport van de Commissie Evaluatie Antiterrorismemaatregelen lezen we dat 'Navraag bij het OM en de AIVD heeft uitgewezen dat de afgeschermden getuigenprocedure ten tijde van het afsluiten van dit rapport [mei 2009, MW] in het geheel nog niet is toegepast'.²²⁷ Tot op heden heeft hier nog geen verandering in plaatsgevonden.

5.3.7 Wet verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven

Ondanks dat de uitbreiding van de strafbaarstelling van de samenspanning en de rekrutering voor de gewapende strijd via een uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid de toepassingsmogelijkheden van strafvorderlijke opsporings- en dwangmiddelen reeds had verruimd, werd deze expansie via het materiële recht niet toereikend geacht in het kader van terrorismebestrijding. De Wet verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (hierna: de Wet opsporing terroristische misdrijven) zou hier middels een scala aan wijzigingen op het strafvorderlijke vlak verandering in brengen. Evenals ten aanzien van de hiervoor besproken Wet

225 Beijer 2006, p. 984; Frielink 2004, p. 243-244; Boone & Brants 2005, p. 28.

226 Buruma 2006, p. 1823; Krips 2009, p. 170 vraagt zich af in hoeverre het door Buruma als onbedoeld bestempeld neveneffect wel als onbedoeld moet worden bestempeld 'Het gaat bij deze regeling om de bruikbaarheid van de AIVD-informatie in het strafproces. Wanneer de AIVD in het bestaan van nadere onderzoeksmogelijkheden aanleiding zou zien om minder ambtsberichten uit te brengen wil de dienst kennelijk niet meewerken aan het vergroten van de bruikbaarheid van zijn informatie ten behoeve van de strafvordering. Zou dat effect tegengesteld zijn aan de bedoeling van een wet die juist wel is gericht op het vergroten van de (gecontroleerde) bruikbaarheid?'

227 Commissie Evaluatie Antiterrorismemaatregelen 2009, p. 27.

Afgeschermdde Getuigen het geval was, wordt vanuit het juridisch forum zeer kritisch gereageerd op de voorgestelde nieuwe strafvorderlijke bevoegdheden die de wet opsporing terroristische misdrijven tot gevolg heeft gehad. In de 'Kroniek van het straf(proces)recht' in 2006 in het *Nederlands Juristenblad* schrijft hoogleraar straf(proces)recht en advocaat De Roos het 'opmerkelijk' te vinden dat de wet ongeschonden door de Kamer is gekomen, 'gezien het feit dat de leden van de Vaste Commissie voor justitie nogal wat vragen hadden' en dat 'zelfs vanuit de hoek van de zittende magistratuur kritiek is geventileerd op de vergaande bevoegdheden die de minister van Justitie ter wille van de strijd tegen het terrorisme ter beschikking wil stellen.'²²⁸ Hoewel de meeste wijzigingen als gevolg van de wet opsporing terroristische misdrijven inderdaad zien op het procesrecht, heeft de wet ook in een aantal materieelrechtelijke wijzigingen geresulteerd, waaronder een aanpassing van artikel 46 Sr, de strafbare voorbereidingshandeling. Waar deze wijziging tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel al zeer beperkte aandacht heeft gekregen, is deze wijziging binnen het juridisch forum ook enigszins onderbelicht gebleven.²²⁹ De hoofdpunten van de wet opsporing terroristische misdrijven zijn de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, schrapping van de eis van ernstige bezwaren bij bewaring en de mogelijkheid om processtukken aan de verdediging te onthouden.

5.3.7.1 'Aanwijzingen' in plaats van een 'redelijk vermoeden' als drempel voor de opsporing

Door de introductie van de aanwijzing is de drempel voor het inzetten van strafvorderlijke (bijzondere) opsporingsbevoegdheden door de minister bewust verlaagd. Hoewel de wijziging met het oog op de alles overstijgende doelstelling van de antiterrorismewetgeving dat (nieuwe) aanslagen te allen tijde moeten worden voorkomen vanuit het perspectief van de regering te begrijpen valt, is de wijziging binnen het juridisch forum minder positief ontvangen. Op basis van de verschillende scenario's die door de minister tijdens de parlementaire behandeling van de wet worden geschetst ter illustratie van wat er allemaal onder een 'aanwijzing kan vallen',²³⁰ komt De Roos tot de conclusie dat het straf(proces)recht als gevolg van dit onderdeel van het

228 De Roos 2006b, p. 1745; De Roos doelt in het aangehaalde citaat op de kritiek die er bij monde van raadsheer bij de Hoge Raad, Corstens, is geformuleerd in het reeds eerder aangehaalde redactioneel in het *Nederlands Juristenblad* (Corstens 2005, p. 289).

229 Gritter & Sikkema 2006; Janssen 2006; Rozemond 2007.

230 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2004/05 30 164, nr. 3, p. 9 '(...) moeilijk verifieerbare geruchten dat een aanslag wordt voorbereid of dat daartoe wordt samengespannen'. Een aanwijzing kan eveneens worden gebaseerd op dreigingsanalyses van de AIVD alsook op feiten en omstandigheden waarvan de juistheid niet verifieerbaar is of de herkomst niet of onvoldoende kan worden onderzocht.

wetsvoorstel 'royaal in de preventieve fase is beland'.²³¹ De vaagheid van het begrip 'aanwijzing' leidt volgens diverse auteurs en geconsulteerde adviesorganen,²³² tot een te ruime reikwijdte van het begrip. Zij wijzen in dit kader specifiek ook op de gespannen verhouding tussen op basis van aanwijzingen toegepaste bijzondere opsporingsbevoegdheden en het in artikel 8 EVRM vervatte recht op *privacy*. Een inbreuk op dit recht op *privacy*, zoals het geval zal zijn bij de toepassing van (de meeste) bijzondere opsporingsbevoegdheden, is immers op basis van lid 2 EVRM pas toegestaan indien het middel bij wet is voorzien en 'foreseeable as to its effects' is. Het is onder andere volgens Van Kempen maar de vraag in hoeverre 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf' hiervoor een voldoende duidelijke en inzichtelijke grond bieden.²³³

Verschillende auteurs beschouwen de 'machtsuitbreiding' van de politie die deze wijziging tot gevolg heeft niet wenselijk omdat de politie hierdoor bevoegdheden krijgt die dicht aanschurken tegen de bevoegdheden die de veiligheidsdiensten hebben. De met de opsporing van terroristische misdrijven verantwoordelijke afdeling binnen de KLPD zou op deze manier mogelijk 'een soort schaduw geheime dienst' kunnen worden volgens Prakken.²³⁴ De voorzitter van het College Bescherming Persoonsgegevens toont zich eveneens bezorgd over de introductie van de aanwijzing en de ongebreidelde bevoegdheden voor politie en justitie die daarvan het gevolg zijn. Hij wijst hierbij niet alleen op de mogelijke problemen die er kunnen kleven aan het door elkaar laten lopen van de informatiestroom van de inlichtingendiensten en de informatie waar de politie mee werkt (zijn commentaar moet eveneens worden gezien vanuit de wijzigingen die de WAG ten gevolge heeft gehad), maar hij benadrukt eveneens de gerede mogelijkheid dat allerlei 'totaal onschuldige en tamelijk weerloze mensen' onderwerp van onderzoek zullen worden.²³⁵ Tevens wordt ook nu de noodzakelijkheidvraag opgeworpen en vraagt men

231 De Roos 2005, p. 129-140; 2006, p. 176-177; 2006b. Zie ook Cleiren 2006, p. 186-188. Zelfs Fijnaut, die over het algemeen genomen een voorstander is van de Wet Opsporing Terroristische misdrijven is van mening dat 'het goed zou zijn geweest wanneer in de toelichting – ook via meer voorbeelden – wat dieper zou zijn ingegaan [door de wetgever] op de betekenis van de term 'aanwijzing' Fijnaut 2005, p. 212-213.

232 De NVVR, de Raad voor de Rechtspraak en de NOvA hebben allen commentaar geleverd op het begrip 'aanwijzing'. Het begrip zou tegen de achtergrond van artikel 8 EVRM te vaag zijn. Zie voor de exacte kritiek verder hoofdstuk 4, paragraaf 4.7.3.2.

233 Van Kempen 2005, p. 10; De Roos 2005, p. 131-133; Van der Kruijs 2004, p. 266-268. Van der Woude 2009b p. 163-174 (themanummer van *Strafblad* over Veiligheid en Persoonlijke levenssfeer) Zie ook meer in algemene zin over terrorismebestrijding en het EVRM, Kuijer 2005.

234 Prakken 2004, p. 2342. Zie ook De Roos 2006b, p. 1746. De Roos wijst eveneens op het gevaar dat beide diensten elkaar voor de voeten kunnen gaan lopen waardoor de mogelijkheid bestaat dat justitie projecten van de AIVD stukmaakt. Voor een weerlegging van deze commentaren zie Fijnaut 2005, p. 213-214.

235 Kohnstamm 2004. Kohnstamm wijst hierbij tevens op de ontwikkeling dat de gegevens van deze onschuldige personen vervolgens ook geruime tijd in de gegevensbestanden van politie, justitie en inlichtingendiensten bewaart zullen blijven.

zich af waarom de ‘reguliere’ bijzondere opsporingsbevoegdheden, die zijn gebonden aan het verdenkingvereiste, niet toereikend zouden zijn, gelet op de ruime strafbaarstellingen in de voorfase.²³⁶

‘De vraag is of de voorstellen [aanwijzing] meerwaarde bezitten ten opzichte van de huidige mogelijkheden. De strafbare voorbereiding en de uitgebreide strafbaarstelling van samenspanning in de WTM bieden al zeer ruime mogelijkheden. Dat die niet altijd tot een veroordeling leiden zoals in de eerste zaak van Samir A. heeft naar het lijkt weinig met ontbrekende strafvorderlijke bevoegdheden te maken, en al evenmin met een te kort schietend materieel strafrecht (tenzij men wenst over te schakelen naar een intentiestrafrecht)’²³⁷

5.3.7.2 *Het vervallen van het vereiste van ernstige bezwaren voor de voorlopige hechtenis*

Omwille van de aard en de complexiteit van strafrechtelijke (opsporings)onderzoeken inzake terreurzaken waarbij mogelijk ook onderzoek moet worden gedaan in het buitenland, en daardoor de periode van de in verzekeringstelling in terreurzaken te kort zou kunnen zijn om aan de voor de bewaring noodzakelijke ‘ernstige bezwaren’ te komen, heeft de wetgever het noodzakelijk geacht om dit vereiste van ‘te verlagen naar het aanwezig zijn van een ‘redelijk vermoeden van schuld’. Het belang van deze verlaging met het oog op het vermeende unieke karakter van terreurzaken wordt eveneens onderschreven door Frielink, bijzonder hoogleraar Openbaar Ministerie aan de Universiteit Maastricht, die zelfs van mening is dat een nog verdergaande wijziging gepast zou zijn:

‘De praktijk van de opsporing in terreurzaken zou zijn gediend met een voorlopige hechtenis-traject waarvoor geen ernstige bezwaren zijn vereist, maar een redelijk vermoeden van schuld bestaat. (...) Voor terreurzaken is een uitzondering op het hele voorlopige hechtenis-traject op zijn plaats.’²³⁸

In een reactie op Frielink beweert strafpleiter Van der Kruijs²³⁹ dat de mening van Frielink niet breed wordt gedeeld binnen het juridisch forum, wat een juiste observatie lijkt. In de eerste plaats bestaan de twijfels ten aanzien van de zowel door Frielink als ook door de wetgever verwoorde noodzaak met het oog op de complexe aard van terreurzaken betwist. Volgens Van der Kruijs en Fijnaut wordt met een dergelijke redenering geen recht gedaan aan de complexiteit van grote ‘reguliere’ strafzaken die liggen binnen de sfeer van

²³⁶ Onder andere door: Van Kempen 2005, p. 400; Van Sliedregt 2006, p. 24.

²³⁷ De Roos 2006, p. 178. Zie voor woorden van gelijke strekking ook Röttgering & Backx 2004, p. 246-254.

²³⁸ Frielink 2004, p. 244-245.

²³⁹ Van der Kruijs 2005, p. 444-450.

de georganiseerde, grensoverschrijdende criminaliteit.²⁴⁰ Van Kempen, die de noodzaak van de wetwijziging bestrijdt met het oog op de eveneens uitgebreide opsporingsbevoegdheden, merkt op dat de drempel voor het dwangmiddel voorarrest 'dat als het meest kwade in de strafvordering geldt en waartegen het EVRM uitgebreide bescherming beoogt te bieden', na de wijziging wel erg laag zou worden.²⁴¹ Het gaat hier om het in artikel 5 EVRM neergelegde recht op vrijheid en veiligheid. Ook De Roos staat stil bij de vraag of het schrappen van de ernstige bezwaren problematisch is, gezien vanuit artikel 5 EVRM. Hij voorziet voornamelijk problemen indien de beslissing tot bewaring hoofdzakelijk is gebaseerd op moeilijk toetsbare 'zachte' informatie van (buitenlandse) inlichtingendiensten – deze informatie mag immers als startinformatie en ook als bewijsmateriaal gebruik worden – waardoor deze informatie niet voldoet aan het vereiste dat de informatie waar de bewaring op wordt gebaseerd 'capable of satisfying the Court' is.²⁴²

5.3.7.3 *Onthouden van inzicht in processtukken door een verlenging van de gevangenhouding*

Hoogst omstreden is het voorstel in geval van verdenking van een terroristisch misdrijf de mogelijkheid te scheppen de duur van de gevangenhouding na ommekomst van 90 dagen telkens met een periode van 90 dagen te verlengen tot maximaal twee jaren tijdens welke periodeaan de verdediging volledige inzage in de processtukken wordt onthouden.²⁴³ De ratio voor deze wijziging ligt evenals de hiervoor besproken wijziging in de aard van het opsporingsonderzoek naar terreurzaken. Om te voorkomen dat door het vroegtijdig kenbaar maken van informatie het – mogelijkkerwijs zich in het buitenland

240 Van der Kruijs 2005, p. 445, 449 (met betrekking tot het onthouden van inzage in de processtukken waarvoor door de wetgever dezelfde redematie wordt gebruikt). Van Kempen 2005, p. 2 'Regering maakt niet aannemelijk dat afschaffing van het ernstige-bezwaren vereiste, wat in de praktijk al geen zware drempel blijkt te zijn, inderdaad noodzakelijk is. Vooral niet nu de regering de opsporingsbevoegdheden al behoorlijk wenst uit te breiden. Maar zelfs indien die noodzaak alsnog plausibel valt te maken, laat dit onverlet dat het wetsvoorstel ruimte biedt iemand na niet meer dan een anonieme tip – want die is onder omstandigheden voldoende voor een redelijke verdenking – bijna drie weken van zijn vrijheid te beroven.' Zie ook Fijnaut 2005, p. 214 en het NOvA advies inzake het wetsvoorstel, p. 7 (Advies van 17 december 2004).

241 Van Kempen 2005, p. 397-400; Prakken 2004, p. 2342-2343.

242 De Roos 2006, p. 178. Ook Van der Kruijs geeft aan benieuwd te zijn 'of Rechtbank en hof voor het redelijk vermoeden genoeg nemen met CIE- of AIVD-informatie'. Van der Kruijs 2005, p. 447.

243 Doordat de behandeling van de vordering tot verlenging van de gevangenhouding in het openbaar plaatsvindt wordt voorkomen dat de rechtszaak binnen 90 dagen nadat de gevangenhouding is ingegaan ter terechtzitting moet worden aangebracht. Artikel 33 Sv bepaalt vervolgens dat kennisgeving van alle processtukken niet aan de verdachte mag worden onthouden zodra de dagvaarding ter terechtzitting aan hem is betekend. Voortaan is dagvaarding binnen de 90 dagen termijn niet meer nodig.

afspelende – opsporingsonderzoek wordt stukgemaakt, met alle gevolgen voor de zaak tegen verdachte en eventuele mede verdachten van dien, acht de regering deze regeling noodzakelijk.²⁴⁴ Omdat deze regeling een aanzienlijke beperking van de rechten van de verdediging met zich brengt, zijn de reacties op het voorstel zeer kritisch. Immers niet alleen de verdediging wordt beperkt in haar inzagerecht, ook wordt afbreuk gedaan aan adequate rechterlijke toetsing. De raadkamerprocedure tijdens welke wordt geoordeeld over een eventuele verlening van de bewaring met wederom 90 dagen zal voor De Roos namelijk niet veel voorstellen:

‘(...) men kan zich voorstellen dat het Openbaar Ministerie straks niet veel meer zal voorleggen dan elke drie maanden de plechtige verzekering dat er in diverse buitenlandse en door diverse geheime diensten hard aan de zaak wordt gewerkt, terwijl uit de geopenbaarde stukken niet duidelijk naar voren komt dat de bezwaren tegen de verdachte intussen ernstiger zijn geworden.’²⁴⁵

De Roos is dan ook van mening dat de minister zich ten aanzien van de haken en ogen die vanuit het oogpunt van de verdediging aan deze wijziging kleven ‘rijkelijk naïef’ opstelt. Bijval krijgt De Roos vanuit de rechterlijke macht zelf. In een veelbesproken redactioneel in het Nederlands Juristenblad geeft Geert Corstens in duidelijke bewoordingen weer dat het cumulatieve effect van de antiterrorismemaatregelen niet alleen van invloed is op de positie van de verdediging, maar eveneens voor de (positie van de) rechterlijke macht:

‘Rechters geraken in een moeilijke positie. Zij worden enerzijds geconfronteerd met indicaties dat een ernstig misdrijf heeft plaatsgevonden, maar anderzijds behoeven zij slechts aan een zwak criterium te toetsen alvorens de voorlopige hechtenis te bevelen en te machtigen tot toepassing van ingrijpende onderzoeksbevoegdheden en mogen zij van de wetgever met kwalitatief minder bewijs materiaal genoeg nemen. Je ziet al aankomen dat spraakmakende politici straks hun toorn zullen laten neerdalen op rechters die de weliswaar niet meer door de Nederlandse wet maar wel door het EVRM gestelde hoge eisen voor de voorlopige hechtenis serieus nemen en die een vermoede terrorist vrijlaten of hem vrijspreken ook al is er voldoende belastend, maar niet overtuigend AIVD materiaal. De rechter moet maar eens mores worden geleerd, zo zal men zeggen. (...) Dus niet alleen wordt door dit pakket het risico groter dan onschuldige burgers voorwerp van

244 Zo volgt o.a. uit *Kamerstukken II* 2004/05 30 164, nr. 7, p. 35.

245 De Roos 2006, p. 180. Ook Van Kempen wijst op de beperkte onderbouwing van de noodzaak van de wijziging, die volgens hem overigens door het in de hand werken van het afschermen van informatie volgens hem de deur mogelijk open zet voor problemen waarmee justitie ten tijde van de IRT-affaire eveneens mee te maken kreeg. Het gevaar van misbruik van opsporingsdiensten zou in het bijzonder aanwezig zijn vanwege het feit dat de activiteiten van deze diensten ook aan het oog van de rechter zijn onttrokken. Van Kempen 2005, p. 3-4.

dwangmiddelen worden, maar ook wordt de verhouding tussen het parlement en de rechter meer op scherp gesteld.²⁴⁶

Prakken, die al eerder op zeer beeldende en wijze haar kritiek formuleerde op andere antiterreurwijzingen, schrijft dat bij haar als gevolg van het vervallen van de ernstige bezwaren en de verlenging van de voorlopige hechtenis alsmede het gedurende een periode van twee jaar niet openbaar worden van het volledige procesdossier een: '(...) horrorbeeld [ontstaat, MW] van geheime politieke processen waaraan onderzoek van de geheime diensten dan wel de politie met praktisch onbeperkte bevoegdheden aan voorafgaat, toetsing door de rechter gereduceerd wordt en de verdediging buiten spel gezet'.²⁴⁷ Fijnaut, die de invoering van de Wet Opsporing Terroristische Misdrijven, bezien vanuit zijn visie dat het strafrecht samen met de inlichtingendiensten een belangrijke rol spelen bij de bestrijding van terrorisme, op zichzelf toejuicht, vindt de gekozen termijn van verlenging van de gevangenhouding voor maximaal twee jaren niet voor de hand liggend en de onderbouwing van de regering voor deze termijn niet overtuigend. Van der Kruijs spreekt met betrekking tot het opschroeven van de termijn naar twee jaren over een 'stijlbreuk'.²⁴⁸ Onder verwijzing naar het (indertijd nog) lopende onderzoek tegen de leden van de Hofstadgroep plaatst Fijnaut vraagtekens bij het door de regering als aanzienlijk – het vormt immers een van de grondredenen voor de voorgestelde wijziging – gepresenteerde gevaar van het voortijdige openbaar maken van processtukken:

'Maar is dit gevaar werkelijk zo groot als wordt gesuggereerd?(...) Waarom dus niet alles gewoon bij het oude gelaten? Maakt de minister van Justitie met dit voorstel voor een uitzonderingsregeling zijn plannen niet meer kwetsbaar voor kritiek dan nodig is?'²⁴⁹

In de literatuur zijn voorstellen gedaan om de regeling inzake het geheimhouden van processtukken dusdanig aan te passen dat hiermee zowel wordt tegemoet gekomen aan de argumenten van de regering dat het onder omstandigheden wenselijk kan zijn om in terrorismezaken het recht tot kennisneming van processtukken tijdelijk op te schorten, als ook aan het vereiste dat een dergelijke inperking van het inzage recht met voldoende waarborgen moet zijn omkleed. Van Kempen en Kooijmans en Simmelink stellen voor om de positie van de rechter-commissaris ten aanzien van de afscherming van informatie van de verdediging te versterken.²⁵⁰ Van Kempen is overigens ook van mening dat de wetgever er goed aan zou doen om de voorgestelde wijzi-

246 Corstens 2005, p. 289.

247 Prakken 2004, p. 2342.

248 Van der Kruijs 2005, p. 448.

249 Fijnaut, p. 214; Van Kempen 2005, p. 3.

250 Van Kempen 2005, p. 3-5; Kooijmans en Simmelink 2006, p. 1121-1124.

gingen in de Wet Opsporing Terroristische Misdrijven te beperken tot ‘slechts’ de meest ernstige categorie terroristische misdrijven waar een levenslange gevangenisstraf op staat omdat alleen op die manier de verstrekkende gevolgen van de voorstellen voldoende zouden zijn gerechtvaardigd.²⁵¹

Het WODC heeft ondertussen, in opdracht van het NCTb, zoals toegezegd door de minister tijdens de parlementaire behandeling van de wet,²⁵² al twee keer een voortgangsrapportage naar de werking van de wet afgerond.²⁵³ Op basis van de beperkte gegevens die in de twee jaren dat de wet in werking is zijn opgedaan, kan – met een zekere mate van voorzichtigheid vanwege de beperkte gegevens – worden geconcludeerd dat in de praktijk vooralsnog spaarzaam met de nieuwe bevoegdheden wordt omgegaan.

5.3.8 De overige (concept)wetgeving ter discussie?

De in dit hoofdstuk besproken wetgeving heeft het juridisch forum duidelijk het meest bezig gehouden. Over de in hoofdstuk vier eveneens besproken Wet strafbaarstelling deelneming en meewerking aan training voor terrorisme alsook over het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid is daarentegen nauwelijks geschreven.²⁵⁴ Bezien vanuit de in hoofdstuk vier beschreven implicaties die de wet respectievelijk het wetsvoorstel met zich mee zouden kunnen brengen, is het uitblijven van reacties op deze wetgeving op zijn zachtst gezegd opmerkelijk te noemen. Aparte vermelding verdient het (concept)wetsvoorstel ‘strafbaarstelling van de verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering en ontkenning van zeer ernstige misdrijven’, ook wel het

251 Van Kempen 2005, p. 11.

252 De minister van Justitie heeft te kennen gegeven ‘een proces gaande te willen houden waarbij de wetgeving in werking voortdurend wordt gemonitord.’ Met betrekking tot de Wet verruiming opsporingsbevoegdheden terroristische misdrijven heeft dit geresulteerd in een jaarlijkse monitor door het WODC. Zie hierover: *Handelingen I*, 7 november 2006, p. 218 e.v.

253 De Poot, Bokhorst, Smeenk en Kouwenberg 2008 (1^e monitoring); Van Gestel, De Poot, Bokhorst en Kouwenberg 2009 (2^e monitoring).

254 Ook Borgers merkt ten aanzien van het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid op dat ‘reacties op het wetsvoorstel in de literatuur schaars [zijn, MW], maar (uiterst) kritisch, en komen vooralsnog alleen uit bestuursrechtelijke hoek’. Borgers 2007, p. 50. Voorbeelden van deze kritische reacties uit bestuursrechtelijke hoek zijn: Rogier 2006, 2007; Albert & Schlössels, 2006; Van den Berg & Heinen 2007. Een recent positief geluid over het wetsvoorstel komt van de hand van Wierenga & Brouwer 2009. Hoewel de auteurs van mening zijn dat het wetsvoorstel hiaten kent waardoor het niet eenvoudig zal zijn de maatregel verantwoord op te leggen wordt eveneens aan de hand van de zaak rond de Hofstadgroep geconcludeerd dat het wetsvoorstel wel degelijk toegevoegde waarde zou kunnen hebben.

‘apologieverbod’ genoemd.²⁵⁵ Dit voorstel, waardoor de verheerlijking van terrorisme strafbaar zou worden, is niet in het vorige hoofdstuk besproken omdat het conceptwetsvoorstel nooit is ingediend bij de Tweede Kamer.²⁵⁶ Aangezien indertijd vanuit het juridisch forum de nodige kritiek is geuit tegen de plannen van toenmalig minister van Justitie Donner de verheerlijking van terrorisme en andere ernstige misdrijven strafbaar te stellen,²⁵⁷ waaronder ook vanuit de door de regering geconsulteerde adviserende instanties aan wie het conceptwetsvoorstel indertijd wel ter reactie is voorgelegd,²⁵⁸ is het niet ondenkbaar dat deze kritiek (mede) ten grondslag heeft gelegen aan het afzien van indienen van het voorstel.

5.3.9 Bevindingen Deel II: Het Juridisch Forum na 2001

Het is duidelijk dat de antiterrorismewetgeving de gemoederen binnen het juridisch forum in de periode na 2001 goed heeft beziggehouden. Het probleem, het ‘nieuwe’ terrorisme, wordt grotendeels onderschreven, de met het oog daarop geformuleerde oplossingen door de wetgever worden daarentegen over het algemeen kritisch tot zeer kritisch ontvangen. De kritiek die in het voorgaande uitgebreid is weergegeven, raakt dikwijls de kern van de verschillende wetsvoorstellen: zowel de verwachte opbrengsten van de nieuwe maatregelen en bevoegdheden als de daarmee gepaard gaande kosten worden ter

255 De kern van het conceptwetsvoorstel werd gevormd door artikel 137h lid 1 Sr. ‘Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, een misdrijf, omschreven in de Wet internationale misdrijven, een misdrijf, omschreven in artikel 6 van het Handvest van het internationale Militaire Tribunaal bij het Verdrag van Londen van 8 april 1945, of een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, verheerlijkt, vergoelijkt, bagatelliseert of ontkent, welke verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering of ontkenning, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, de openbare orde ernstig verstoort of kan verstoren, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 1 jaar of een geldboete van de derde categorie.’

256 Er zijn verschillende moties ingediend die aandrongen om af te zien van de indiening van het wetsontwerp. *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754, nr. 9 (motie Dittich, Halsema en de Wit) *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 59 (motie Van der Laan, Weekers, Vos, de Wit).

257 Vennix 2005; De Roos 2005a; Dommering 2005; Prins 2005; Humanistisch Overleg Mensenrechten 2005, p. 17-19; Boone & Brants 2005, p. 29-30; Buruma geeft aan ‘met weerzin kennis te hebben genomen van het voornemen om het verheerlijken of goedpraten van ernstige (terroristische) misdrijven strafbaar te stellen’, Buruma 2005, p. 267.

258 De Raad van de Rechtspraak liet in haar advies van 15 september 2005 weten het conceptwetsvoorstel te verreikend te vinden en zeer problematisch met het oog op de toetsing door de rechter. ‘Naar verwachting zal het om relatief weinig zaken gaan die echter grote publicitaire aandacht zullen krijgen. Bij veroordeling zal er kritiek komen dat de rechtspraak zich schuldig maakt aan sanctionering van censuur. Bij vrijspraak zal het commentaar zijn dat de rechtspraak buiten de realiteit staat. Dit draagt risico’s in zich voor het gezag en de positie van de rechtspraak.’ (p. 7) Ook de adviescommissie van de NOvA geeft in haar advies van 9 september 2005 aan ernstige twijfels te hebben bij de effectiviteit en wenselijkheid van het wetsvoorstel.

discussie gesteld.²⁵⁹ De verwachte beperkte effectiviteit en de aanzienlijke beperkingen die de verschillende maatregelen met zich mee (kunnen) brengen voor de aan het strafrecht ten grondslag liggende fundamentele beginselen en (grond- en mensen)rechten maken dat verschillende actoren binnen het juridisch forum de wetgever het vuur aan de schenen leggen. Hoe valt deze ingrijpende wetgeving waarvan de noodzaak en in het verlengde daarvan, de effectiviteit, niet altijd duidelijk vast staan te rechtvaardigen? En op welke wijze is er in de uiteindelijke keuze van de wetgeving rekening gehouden met negatieve bijeffecten van de wetgeving, waardoor mogelijk de daarmee beoogde doelstelling, of erger nog, de beoogde 'brede' doelstelling van het antiterrorismebeleid in zijn geheel, ondergraven wordt? Dit zijn, zeker met het oog op een zorgvuldige belangenafweging door de wetgever, belangrijke vragen die worden opgeroepen door het juridisch forum.

Niet alle antiterroriswetgeving heeft evenveel aandacht gekregen van het juridisch forum. Ook bij het juridisch forum ligt de nadruk, evenals overigens bij het politiek forum het geval was, op de eerste drie antiterroriswetten: de Wet Terroristische Misdrijven, de Wet Afgeschermde Getuigen en de Wet Opsporing terroristische Misdrijven. Deze wetten zijn (op onderdelen) het meest bekritiseerd. De meest recente 'aanwinst' binnen de context van de terreurbestrijding, de Wet Strafbaarstelling Deelneming en Meewerking aan een Training voor Terrorisme lijkt buiten schot te zijn gebleven. Dit laatste is op zichzelf bijzonder, aangezien deze wet – zoals beschreven in hoofdstuk 4 – door middel van artikel 83b een belangrijke aanvulling en uitbreiding lijkt op de definitie van een terroristisch misdrijf en het eveneens nieuw ingevoerde artikel 134a Sr een uitbreiding van de voorbereidingshandelingen. De beperkte aandacht vanuit het juridisch forum voor deze wijzigingen hangt mogelijk samen met het enigszins onduidelijke, en tijdens de openbare behandeling ook bekritiseerde, (veeg)wetsvoorstel waar deze wijzigingen slechts onderdeel van uitmaakte. Het is mogelijk dat hierdoor, anders dan wanneer de wijzigingen in een zelfstandig wetsvoorstel zouden zijn gepresenteerd, de voorgestelde wijzigingen en de potentiële impact daarvan minder duidelijk aan het licht zijn gekomen. Een ander aspect dat mogelijk van invloed is geweest op het zwijgen van het juridisch forum is dat de Raad van State en de geconsulteerde instanties, wier adviezen bij de andere wetgeving vaak een belangrijk aanknopingspunt en startschot vormden voor de discussie binnen het juridisch forum, ditmaal weinig tot geen commentaar bevatten. Hoewel het juridisch forum vanzelfsprekend niet bij ieder wetsvoorstel stevig van leer hoeft te trekken en alle mogelijke kritieken uit de kast moet halen, is het geheel uitblijven van een kritische, niet-politiek getinte blik vanuit de (straf)rechts-

259 Zie in deze context ook Borgers 2007, p. 36-40. Borgers wijst er op dat er vanuit de rechtswetenschap in het bijzonder wordt gewezen op de 'kosten' die kleven aan de voorgestelde antiterrorisemaatregelen en dat de wetgever zich te dien aanzien voornamelijk wijst op de baten.

wetenschap naar mijn mening een belangrijk gemis met het oog op de inhoudelijke belangenafweging door de wetgever. Op het eerste gezicht wanneer men, los bezien van de concrete inhoudelijke belangenafweging van de wetgever, louter het eindresultaat in ogenschouw neemt, dan lijkt het juridisch forum niet bijster succesvol geweest in het overbrengen van haar kritische kanttekeningen. Bijna alle antiterrorismewetgeving is uiteindelijk – zonder al te veel wijzigingen – goedgekeurd door het parlement en inmiddels ook al functioneel. Het (concept)wetsvoorstel betreffende de strafbaarstelling van de verheerlijking, vergoelijking, bagatellisering en ontkenning van zeer ernstige misdrijven is een belangrijke uitzondering op deze regel.

Ondanks het feit dat het juridisch forum na 2001 met het oog op de door de wetgever te maken inhoudelijke belangenafweging, op onderdelen terecht scherp commentaar heeft geleverd op de verschillende voorstellen van de regering, is het mijns inziens – eveneens met het oog op de belangenafweging – een gemis dat men zich in de discussie niet meer heeft gericht op het vinden van alternatieven of aanpassingen op de voorgestelde maatregelen. Hoewel de terroristische dreiging ook door het juridisch forum zoals gezegd wel degelijk als een probleem wordt ervaren waartegen opgetreden moet worden, heeft deze open blik zich vervolgens niet echt vertaald naar het zoeken van alternatieven hiervoor.²⁶⁰ Het is vanzelfsprekend belangrijk de wetgevingsinitiatieven van de regering nauwgezet in de gaten te houden en hier kritisch op te reageren. Echter, wanneer het duidelijk is dat men voor een probleem wordt geplaatst waartegen op een of andere wijze zal moeten worden opgetreden, zoals (de dreiging van) het internationale terrorisme, dan is het met het oog op het vinden van een zo goed mogelijke balans tussen (collectieve) veiligheid en (individuele) rechtsbescherming net zo waardevol om na te denken over 'hoe dan wel.'

260 Uitzonderingen daargelaten natuurlijk: Zo hebben Van Kempen 2005 en Kooijmans en Simmelink 2006 concrete voorstellen gedaan om de regeling inzake het geheimhouden van processtukken in terreurzaken, waarvan door de auteurs onder de bijzondere omstandigheden die terreurzaken met zich mee kunnen brengen, het nut onderschreven wordt, te 'verbeteren' opdat deze met meer waarborgen omkleed is.

6 | Bevindingen voortvloeiend uit het onderzoek

(...) Tegenover die grondrechten, die betrekking hebben op de vrijheid van de individu [staan] die andere grondrechten, die belichaamd zijn in artikel 4 van de Grondwet en betrekking hebben op de veiligheid en bescherming van burgers tegen (onder meer) misbruik dat van eerstbedoelde vrijheid gemaakt zou kunnen worden. Ik heb deze grondrechten vergeleken met de Scylla en Charybdis, waar men tussendoor moet varen. Zij staan tegenover elkaar als in beginsel gelijkwaardige grondrechten. (...) Wij [kunnen] slechts dan uit de problemen komen wanneer wij zorgvuldig nagaan hoe gemanoeuvreerd moet worden in dat spanningsveld tussen die verschillende typen grondrechten.¹



Bron: ANP Photo, 07-07-2005, Op 7 juli vindt er een serie van terroristische aanslagen plaats in Londen. Naast verschillende metro's is een van de doelwitten van de zelfmoordterroristen een dubbeldekker bus die ter hoogte van Travistock Road tot ontploffing wordt gebracht.

¹ Aldus preadviseur R. de Waard in een reactie op een commentaar op zijn preadvies 'Welke wetwijzigingen zijn wenselijk met betrekking tot activisme en in groter verband begane delicten' (p. 261-362). De reactie is te vinden in de schriftelijke verslaglegging van de openbare beraadslaging over het onderwerp (de tweede zitting van zaterdag 19 juni 1976), Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging, Zwolle: Tjeenk Willink, p. 109.

6.1 INLEIDING

Uit de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat er veel is veranderd in Nederland de afgelopen decennia. Niet alleen op maatschappelijk en politiek vlak is de Nederlandse samenleving in de 21^e eeuw ingrijpend gewijzigd ten opzichte van de naoorlogse periode, ook op het gebied van terrorismebestrijding hebben zich in het oog springende veranderingen voltrokken. In dit laatste hoofdstuk is het zaak om de vragen die aan het begin van het onderzoek zijn opgeworpen te beantwoorden en enkele hoofdlijnen van bevindingen uit te schrijven. Het belang van de alhier gepresenteerde bevindingen is divers. Niet alleen zouden zij bij een toekomstige behoefte aan nieuwe antiterrorismewetgeving of andersoortige 'risico(straf)wetgeving', in ogenschouw moeten worden genomen, tevens kunnen de verschillende centrale actoren in het onderzoek, de (straf)wetgever, het juridisch forum en het politiek forum, hier verschillende lessen uit trekken. Alvorens de verschillende bevindingen voortvloeiend uit het onderzoek uiteen te zetten, vindt er eerst een korte terugkoppeling plaats naar de doelstelling van het onderzoek.

6.1.1 Een bezinning op de strafrechtelijke antiterrorismewetgeving

Naar een door van Van Gunsteren aangebrachte indeling in verschillende volgens hem waarneembare 'fases' binnen de terrorismebestrijding, past het voorliggende onderzoek in wat door hem 'de derde fase van de reactie op 9/11' genoemd wordt. Waar de eerste periode volgens Van Gunsteren wordt gekleurd door schrik, ontzetting en woede, de tweede periode in het teken staat van het formuleren van maatregelen om terrorisme te bestrijden, is de derde fase een periode van bezinning op de in fase twee ingevoerde maatregelen.² De bezinning heeft in dit onderzoek vorm gekregen door terrorisme in Nederland en de in reactie daarop tot stand gekomen terrorismewetgeving, aan een kritische blik te onderwerpen, waarbij zowel de veranderende maatschappelijke context (conform de *structural cultural*-benadering) als de dynamiek van de politieke besluitvorming (conform de *policy*-benadering) in ogenschouw zijn genomen.

6.1.2 Doelstelling en vragen van het onderzoek: de belangenafweging door (straf)wetgever geanalyseerd

Dat de taak van wetgever geen gemakkelijke is, staat buiten kijf: binnen een complex geheel aan belangen, waarden en rationaliteiten moeten er uiteindelijk

2 Van Gunsteren 2007, p. 123.

besluiten worden genomen. Daar het nemen van besluiten impliceert dat er uiteindelijk keuzes zullen moeten worden gemaakt tussen deze (botsende) belangen, waarden en rationaliteiten, zal het eindproduct van de door de wetgever gemaakte keuzes en belangenafweging ook altijd een 'inperking' van bepaalde belangen, waarden en rationaliteiten tot gevolg hebben. Kortom, de wetgever zal het nooit in ieders ogen goed kunnen doen. Vaak wordt de afweging van de strafwetgever geduid als een afweging tussen het belang van personen bij rechtsbescherming tegen de overheid en het belang van de samenleving bij rechtsbescherming tegen de misdaad.³ Aangezien beide belangen centrale uitgangspunten zijn van de rechtsstaatgedachte, is het resultaat van een afweging tussen beide belangen niet een bij voorbaat uitgemaakte zaak. Integendeel, een dergelijke afweging behoort gebaseerd te zijn op grondige overwegingen en goed onderbouwde inzichten. Het staat aldus buiten kijf dat het maken van een belangenafweging door de (straf)wetgever geen gemakkelijke exercitie betreft, waarop verschillende factoren en ontwikkelingen van invloed zullen zijn, en ook moeten zijn. Wetgeving is immers geen geïsoleerde bezigheid, of althans, het zou geen geïsoleerde bezigheid moeten zijn.⁴ In dit onderzoek is aan de hand van een analyse van de totstandkoming van anti-terroriswetgeving inzichtelijk gemaakt op welke wijze maatschappelijke veranderingen, in het bijzonder veranderingen in sociale structuren en culturele gevoeligheden, alsook veranderingen en ontwikkelingen in de politieke context, hun doorwerking hebben gevonden op deze taak van de (straf)wetgever.

Het beeld dat door diverse publicaties wordt opgeroepen is dat veranderingen in sociale structuren en culturele gevoeligheden hebben bijgedragen aan een klimaat waarin de publieke roep om bescherming tegen de misdaad – en tegen terrorisme als 'world risk' in het bijzonder – harder lijkt te klinken dan de roep om bescherming *tegen* de overheid. Dit terwijl deze roep, en daarmee vaak gepaarde onveiligheidsgevoelens, niet (altijd) kan worden gestaafd met daadwerkelijk stijgende criminaliteitscijfers. Wat te doen als wetgever? Daarnaast hebben diverse factoren eraan bijgedragen dat een populistische manier van politiek bedrijven, waarbij er in korte, krachtige, het electoraat aansprekende, vaak niet genuanceerde *sound bites* over uiteenlopende problematiek gesproken wordt, vaste voet aan de grond heeft gekregen in politiek Den Haag. Populistische politici, voor wie het strafrecht een geliefd object is om zich bij het electoraat mee in de kijker te spelen, presenteren zich als 'de stem van het volk'. Zij spelen in op sluimerende gevoelens van onvrede, scherpen die gevoelens aan en bouwen daarop voort.⁵ In een dergelijk maatschappelijk en politiek klimaat, waar sterk de nadruk ligt op het beveiligen van de samenleving tegen criminaliteit en terroristische aanslagen, lijkt het gevaar van

3 Wellicht ten overvloede zij hier over deze binnen het strafrecht klassieke tegenstelling nogmaals verwezen naar 't Hart en Foqué 1990.

4 Raad van State 1999, p. 18.

5 Zijderveld 2009.

eenzijdig georiënteerde (straf)wetgeving op de loer te liggen. Hierdoor worden niet alle in het geding zijnde belangen zorgvuldig in overweging genomen, noch worden alle noodzakelijke vragen betreffende de noodzaak, de doeltreffendheid en de legitimiteit van de maatregelen aan de orde gesteld door de wetgever.

Uit de doelstelling van dit onderzoek, om aan de hand van een analyse van de antiterrorismewetgeving meer inzicht te krijgen in en mogelijkserwijs ook een verklaring te vinden voor (het waarom van) de uiteindelijk gemaakte belangenafweging door de wetgever en de verschillende factoren die hierbij een rol hebben gespeeld, werden de volgende onderzoeksvragen afgeleid:

1. *In hoeverre en op welke wijze speelt de veranderende maatschappelijke context een rol bij de totstandkoming van de (antiterrorisme)wetgeving en de daarbij te maken belangenafweging door de (straf)wetgever?*
2. *In hoeverre en op welke wijze is de veranderende politieke context van invloed op de totstandkoming van de (antiterrorisme)wetgeving en de daarbij te maken belangenafweging door de (straf)wetgever?*
3. *In hoeverre en op welke wijze heeft de (straf)rechtswetenschap invloed uitgeoefend op de totstandkoming van de (antiterrorisme)wetgeving en de daarbij te maken belangenafweging door de (straf)wetgever?*
4. *Hoe verhouden de onder 1, 2 en 3 geduide ontwikkelingen zich tot elkaar met betrekking tot de totstandkoming van de (antiterrorisme)wetgeving?*

Aan de hand van een uiteenzetting van de verschillende bevindingen voortvloeiend uit het onderzoek zullen deze onderzoeksvragen worden beantwoord.

6.2 BEVINDINGEN

In het onderzoek is gebruik gemaakt van een 'breed' analytisch model waarbij inzichten en observaties vanuit de (straf)rechtswetenschap worden gecombineerd met inzichten en observaties vanuit een meer sociaalwetenschappelijk perspectief. Op deze wijze is beoogd om een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van de (wisselwerking tussen) verschillende factoren die van invloed zijn geweest op het al dan niet tot stand komen van antiterrorismewetgeving in Nederland. De manier waarop de bevindingen worden gepresenteerd sluit aan bij het analytisch model. Allereerst worden in 6.2.1 de bevindingen die voortvloeien uit de in hoofdstuk twee en drie centraal staande *structural cultural*-benadering besproken. Vervolgens komen in 6.2.2 de bevindingen die voortvloeien uit de in hoofdstuk vier toegepaste *policy*-benadering aan de orde.

6.2.1 Bevindingen naar aanleiding van de *structural cultural*-benadering

De (toepassing van de) *structural cultural*-benadering stond centraal in hoofdstuk twee en drie. In hoofdstuk twee zijn enkele theoretische inzichten die ten grondslag liggen aan de *structural-cultural* benadering besproken. Aan de hand van een weergave van een aantal belangrijke aspecten van onder meer de risicosamenleving-these van Beck en Giddens, evenals David Garland's beschouwingen betreffende het ontstaan van een veiligheidscultuur, is beschreven op welke wijze veranderingen in de maatschappelijke context hun weerslag vinden op de risicoperceptie van burgers (Beck en Giddens) en eveneens (de visie op) het beleid van de overheid ter bestrijding van *criminaliteitsrisico's* hebben beïnvloed (Garland). In hoofdstuk drie zijn vervolgens een aantal belangrijke structurele, culturele en (rechts)politieke veranderingen en ontwikkelingen in kaart gebracht die zich vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog in Nederland hebben voltrokken. Dit eerste onderdeel van de analyse heeft een aantal interessante bevindingen opgeleverd.

6.2.1.1 *Het ontstaan van een veiligheidscultuur in Nederland*

Aan de hand van een beschrijving van bovengenoemde ontwikkeling is duidelijk gemaakt dat ook de Nederlandse samenleving zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld tot een risicosamenleving (*risk society*) en, daarmee nauw verband houdend, een veiligheidscultuur (*culture of control*).

Na de Tweede Wereldoorlog is de Nederlandse samenleving onder invloed van processen als secularisering, globalisering en individualisering in de loop van de jaren vijftig en zestig langzaam maar zeker ontzuild geraakt. Ook de verzorgingsstaat kent haar hoogtijdagen in deze periode, en Nederland wordt voorzien van een uitgebreid sociaal zekerheidstelsel, waarbij de nadruk ligt op het zo eerlijk mogelijk verdelen van de aanzienlijke welvaart die het land kende. De nadruk ligt in de jaren vijftig en zestig dan ook duidelijk op voordelen van de modernisering, in de vorm van een weelderig bloeiende industrie en daarmee samenhangende economie, of, om met Beck te spreken, de nadruk ligt op de *distribution of the goods*. In de loop van de jaren zeventig lijkt hier – onder meer door de oliecrises en (aanhoudende) internationale spanningen tussen de VS en Rusland – een kentering in te komen en lijken burgers zich, in overeenstemming met de dynamiek die Beck en Giddens beschrijven in hun werk over de risicosamenleving, steeds meer bewust te worden van het feit dat de periode van welvaart eindig kan zijn en dat hieraan wel degelijk negatieve aspecten kleven. Deze grotere bewustwording van de negatieve aspecten van de vooruitgang is onder andere zichtbaar in de veranderde toon van het sociaal protest zoals dat sinds het afbrokkelen van het 'juk der verzui-ling' in de jaren zestig in Nederland aan de orde was. Waar dit protest in de jaren zestig voornamelijk uit ludieke, weliswaar voor politie en justitie hinderlijke en confronterende doch grotendeels, geweldloze acties bestond, werd

het protest in de jaren zeventig en tachtig grimmiger en gewelddadiger. Niet langer waren de acties gericht op het louter tarten van het gezag, zoals ten tijde van de Provo's, men was er juist op gericht om door middel van duidelijke signalen (gewelddadige protestacties, bommen en zelfs gijzelingen) diverse maatschappelijke en sociale problemen aan de orde te stellen.

De stijgende criminaliteitscijfers, die onder meer samen leken te hangen met de grotere materiële welvaart, kunnen worden aangemerkt als een van de negatieve aspecten van de vooruitgang. De aanzienlijke toename van de kleine criminaliteit heeft vanaf begin jaren tachtig voor veel overlast en ongerustheid onder de burgers gezorgd en heeft ook de vraag naar een duidelijk overheidsoptreden hiertegen doen aanzwellen. De bescherming tegen de overheid, waar in de jaren zeventig mede onder invloed van de Maagdenhuisrellen het accent op was komen te liggen, heeft vanaf medio jaren tachtig, in ieder geval voor wat betreft criminaliteitsbestrijding, dan ook steeds meer plaats moeten maken voor bescherming door de overheid. Ondanks het feit dat de criminaliteitscijfers in Nederland aanzienlijk lager waren dan in Engeland en de VS, hebben deze gestegen cijfers er ook in Nederland, conform de door Garland beschreven ontwikkelingen in Engeland en de VS, toe geleid dat het geloof in de resocialisatiegedachte is verloren. De reactie van overheidswege op deze stijgende criminaliteitscijfers vertoont eveneens overeenkomsten: ook in Nederland zijn op het gebied van de criminaliteitsbestrijding de twee benaderingen (strategieën) zichtbaar die volgens Garland door de overheid in Engeland en de VS worden gehanteerd om het nieuwe sociale feit (*the new predicament*) van hoge, slechts beperkt in toom te houden, criminaliteitscijfers zo goed mogelijk te beheersen. In de eerste, pragmatische benadering probeert de overheid zich zo goed mogelijk aan te passen aan deze nieuwe realiteit van hoge criminaliteitscijfers. Er wordt vooral gezocht naar nieuwe, niet-strafrechtelijke, middelen om de criminaliteit zo goed mogelijk te beheersen. In de tweede benadering, die een sterk politiek karakter kent, wordt de nieuwe realiteit van slechts beperkt te beheersen criminaliteit gewoonweg ontkend en wordt, door middel van een populistische en daadkrachtige benadering het beeld gecreëerd dat de regering alles onder controle heeft.

Ingezet met de regeringsnota *Samenleving en Criminaliteit* heeft de overheid vanaf 1985 aanhoudend geïnvesteerd in integrale aanpak van criminaliteit. Daarbij werd zowel ingezet op een preventieve (niet-strafrechtelijke) aanpak om (kleine) criminaliteit en overlast zo effectief mogelijk terug te dringen, als op meer repressieve en moralistische elementen waarbij in het straf(proces)recht een belangrijk instrument gevonden wordt. Zoals ook van Swaaningen opmerkt, is sinds *Samenleving en Criminaliteit* consequent vastgehouden aan deze tweeledige benadering, waarbij weliswaar de nadruk op de pragmatische aanpassingsbenaderingen dan wel de repressieve en moralistische ontkenning-

benadering, door de jaren heen varieert.⁶ De eerste kenmerken van de Nederlandse veiligheidscultuur zijn daarmee dus al vanaf 1985 zichtbaar en hebben zich sindsdien steeds verder weten te wortelen in de Nederlandse samenleving. Na de eeuwwisseling kan onder invloed van een afnemend vertrouwen in de overheid door o.a. aanhoudende onrust over de criminaliteit, immigratie en het (nieuwe) terrorisme, met recht worden vastgesteld dat de veiligheidscultuur in Nederland aanzienlijk tot bloei gekomen is.⁷

6.2.1.2 Wetgeving in lijn met de (dynamische) staat van de samenleving

De constatering dat Nederland zich de afgelopen decennia, in navolging van andere Westerse samenlevingen, ontwikkeld heeft tot een veiligheidscultuur is belangrijke en in het bijzonder de – weliswaar door critici van zijn werk als (te) ‘zwartgallig’ aangeduide⁸ – notie van Garland dat deze veiligheidscultuur, omwille van het feit dat ze haar oorsprong vindt in ingrijpende structurele en culturele ontwikkelingen, niet van snelle, voorbijgaande aard zal zijn, is om verschillende redenen belangrijk. In de *eerste* plaats heeft de vervlechting van de veiligheidscultuur met veranderingen in sociale structuren en culturele gevoeligheden tot gevolg dat (tijdelijk) afnemende gevoelens van angst voor criminaliteit en terrorisme alsook een afnemend niveau van terroristische dreiging niet direct leiden tot een aanzienlijke verandering in, of een teloorgang van de veiligheidscultuur. Door het uitblijven van een concrete terroristische aanslag zal de aandacht van de overheid en de verantwoordelijke autoriteiten wellicht (tijdelijk) meer uitgaan naar de bestrijding van andere (criminaliteits-) risico’s. Een succesvolle aanslag of een poging daartoe brengt hier waarschijnlijk terstond weer verandering in.⁹ Collectieve veiligheid als belang zal waarschijnlijk dan ook nog geruime tijd de boventoon blijven voeren in politieke en publieke discussies over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding.

In de *tweede* plaats – en nauw aansluitend bij het voorgaande – is deze constatering van belang voor het criminaliteitsbeleid en het straf(proces)recht. Uit de chronologische beschrijving van verschillende maatschappelijke en

6 Van Swaeningen 2004, p. 16-17.

7 Downes en Van Swaeningen sluiten zich in ‘Road to Dystopia’ grotendeels aan bij Garlands analyse en komen tot de conclusie dat ‘(...) in recounting the shift from the Netherlands as a *relative* penological utopia (if utopias can ever be relative) to a society seemingly locked into continuous penal expansionism, we find Garland’s analysis all too relevant to an explanation and understanding of what has occurred.’ Zie: Downes & Van Swaeningen 2007, p. 33.

8 Voor een overzicht van de verschillende kritieken ten aanzien van dit aspect van het werk van Garland zie: Daems 2009, p. 132-133.

9 Illustratief voor het direct weer actueel zijn van de discussie over terrorismebestrijding en de noodzaak voor nieuwe bevoegdheden is de reactie op de vrijdelde aanslag op de vlucht van Amsterdam naar Detroit op tweede kerstdag 2009. Direct nadat duidelijk was geworden dat het een vrijdelde terroristische aanslag ging, werden er nieuwe maatregelen voorgesteld in de vorm van het verplicht invoeren van een bodyscan op vliegvelden.

(rechts)politieke veranderingen is immers gebleken dat (de visie op) het straf(proces)recht en het criminaliteitsbeleid, maar ook het recht in algemene zin, grotendeels gelijke pas houdt met, 'de staat van de maatschappij'. Zo staat het straf(proces)recht na de misère van de Tweede Wereldoorlog in het teken van de humanisering, wordt tijdens de bloei van de verzorgingsstaat de orderingswetgeving aanzienlijk uitgebreid en leidt de justitiële crisis van eind jaren zestig – tijdens welke justitie zich te 'star' opstelde zonder zich voldoende rekenschap te geven van de maatschappelijke dynamiek waarbinnen de sociale protesten plaatsvonden – tot een hernieuwde interpretatie van het opportuniteitsbeginsel. In de loop van de jaren tachtig en negentig wordt de overheid juist steeds meer verantwoordelijk gehouden voor het (krachtig) bestrijden van criminaliteit alsook de (potentiële) veroorzakers daarvan. De dramatiek van het strafrecht en de strafrechtelijke handhaving, gelegen in de context van vergelding en publieke *exposure*, heeft er aan bijgedragen dat in het strafrecht een belangrijk instrument gevonden werd om de 'orde' in de samenleving te herstellen en de verschillende criminaliteits- en onveiligheidsrisico's te bestrijden én te voorkomen.¹⁰ Strafrecht is, zoals Boutellier het treffend verwoordt, verworden van een *ultimum remedium* tot een *ultiem remedium*.¹¹ Hiermee duidt hij de ontwikkeling dat de functie van het strafrecht is verschoven van een ultieme remedie naar een als urgent ervaren beleidsinstrument. Deze, met de standvastige veiligheidscultuur gepaard gaande, ontwikkeling van *ultiem* strafrecht en het sterk op preventieve leest geschoeide instrumentele risicostrafrecht heeft belangrijke implicaties voor het straf(proces)recht. Zo zijn als gevolg van deze ontwikkeling, onder meer bij de antiterrorismewetgeving, strafvorderlijke bevoegdheden, strafbaarstellingen en sancties uitgebreid om criminaliteit (en dus ook terrorisme), alsmede potentieel gevaarlijke personen en situaties zo tijdig mogelijk in beeld te brengen en aan te pakken. Tegelijkertijd worden hierdoor tegelijkertijd traditionele vormen van rechtsbescherming tegen de overheid en fundamentele beginselen afgezwakt of afgeschaft. Waar sommige van deze uitbreidingen en aanpassingen nodig waren, moet worden voorkomen dat onder politieke en publieke druk (louter) het strafrecht te eenvoudig en te eenzijdig wordt aangepast en opgerekt. Immers, vanuit de rechtsstaatgedachte zijn collectieve veiligheid en (individuele) rechtsbescherming beide waarden die zouden moeten worden nagestreefd. De aan het wetboek van strafrecht en strafvordering ten grondslag liggende fundamentele (grond)rechten en beginselen moeten evenmin te eenvoudig terzijde worden geschoven. Deze in de strijd tegen criminaliteit en terrorisme door politieke en justitie soms als 'hinderlijk' of 'achterhaald' beschouwde traditionele uitgangspunten van het straf(proces)recht kunnen immers, zo oordeelt ook Rozemond, juist een belangrijke rol spelen bij het verschaffen van continuïteit en stabiliteit in een veranderende samenleving:

10 De Roos 2001, p. 222-223.

11 Boutellier 2005a, p. 112-114.

‘(...) de traditionele rechtswaarden kunnen voor stabiliteit zorgen en [de traditionele rechtswaarden, MW] kunnen grondslagen bieden voor het beslechten van maatschappelijke conflicten die zich in tijden van radicale verandering kunnen voordoen.’¹²

Uit deze eerste bevindingen kan worden afgeleid dat de maatschappelijke dynamiek in ieder geval in aanzienlijke mate van invloed is op de wijze waarop de (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding en het straf(proces)recht vorm krijgt, zo ook op de terrorismebestrijding en de antiterrorismewetgeving. In de huidige tijdsgeest staat daarbij duidelijk het belang van de maatschappelijke veiligheid centraal. Wil de overheid echter beide belangen dienen, dus zowel het belang van de maatschappelijke veiligheid als het belang van de individuele rechtsbescherming, dan is het noodzakelijk dat een open blik gehouden wordt naar alle betrokken belangen en dat een eenzijdige benadering zo veel mogelijk voorkomen wordt. Op basis van de in hoofdstuk twee en drie van het onderzoek beschreven heersende maatschappelijke dynamiek in Nederland en gezien vanuit het theoretisch kader betreffende de risicosamenleving en de veiligheidscultuur, lijkt in de huidige samenleving dit gevaar van een dergelijke eenzijdige benadering vanuit de (collectieve) veiligheid aanwezig te zijn. In hoeverre dit daadwerkelijk het geval is voor wat betreft de (strafrechtelijke) antiterrorismewetgeving zal in de volgende paragraaf aan de orde komen. Hier staan waarin de bevindingen voortvloeiend uit de analyse van deze wetgeving aan de hand van het *policy*-model van Kingdon centraal.

6.2.2 Bevindingen naar aanleiding van de *policy*-benadering

Waar de inzichten verkregen aan de hand van de *structural cultural*-benadering en het daaraan ten grondslag liggende theoretisch kader een belangrijke aanwijzing vormen dat er in Nederland vanaf medio jaren tachtig een steeds meer op veiligheid georiënteerd klimaat is ontstaan, is hiermee nog niets gezegd over de *daadwerkelijke* belangenafweging zoals door de wetgever is uitgevoerd bij de totstandkoming van de terrorismewetgeving in Nederland. Op basis van de *structural cultural*-benadering valt weliswaar te verwachten dat het belang van beveiliging tegen terrorisme – het belang van de collectieve veiligheid – een aanzienlijk gewicht toegekend zal hebben gekregen, de concrete betekenis hiervan voor overige mee te wegen belangen en het uiteindelijke resultaat, is echter nog niet inzichtelijk gemaakt. Het onderzoek heeft immers aangetoond dat er ook andere factoren zijn, bijvoorbeeld binnen de politieke context, die binnen de *structural cultural*-benadering enigszins onderbelicht blijven, maar die wel eveneens een belangrijke stempel kunnen drukken op het uiteindelijke resultaat van de belangenafweging. Om de uiteindelijke

12 Rozemond 2006, p. 167.

belangenafweging van de wetgever, alsook de daarbij mogelijk een rol spelende invloed van de politieke context, inzichtelijk te maken, is de *structural cultural*-benadering in het onderzoek gecombineerd met een meer beleidsmatig model, het *policy*-model van Kingdon. Aan de hand van dit model en de daarbinnen door Kingdon onderscheiden *streams* (de *problem stream*, de *policy stream* en de *political stream*) is in hoofdstuk 4 de totstandkoming van de antiterroriswetgeving en het antiterrorismebeleid beschreven. Hierbij is niet alleen gekeken naar de antiterroriswetgeving zoals deze na 2001 tot stand is gekomen, maar is eveneens het terrorisme en de reactie daarop van overheidswege in de periode voor 2001 – in het bijzonder ten tijde van het Zuid-Molukse terrorisme in de jaren zeventig – in de analyse meegenomen om ook mogelijke tijdsgebonden factoren aan het licht te brengen. Tevens is in de context van dit *policy*-model beken in hoeverre de discussies zoals deze binnen het in hoofdstuk vijf centraal staande juridisch forum over de antiterroriswetgeving zijn gevoerd (in enige mate) van invloed zijn geweest op de totstandkoming van de wetgeving. Onder het juridisch forum wordt in dit onderzoek zowel de (straf)rechtswetenschap als de (straf)rechtspraktijk verstaan. Hieronder vallen ook de verschillende in het kader van de wetgevingsprocedure voor advies gevraagde instanties. Ook deze analyse levert een aantal belangwekkende bevindingen op.

6.2.2.1 De reactie van de overheid op terrorisme is sterk veranderd

Terrorisme is een actueel probleem voor de Nederlandse (Westerse) samenleving. Een probleem dat – ondanks de fluctuerende ‘acuutheid’¹³ – door de regering niet genegeerd kan worden. De vraag is alleen of, en zo ja welke, juridische acties hiertegen moeten worden ondernomen. Het deel van de analyse dat zag op de periode waarin Nederland onder meer te kampen had met terroristische acties vanuit Zuid-Molukse hoek, heeft aangetoond dat de reactie van de toenmalige regering aanzienlijk verschilt van de reactie van de regering op het terrorisme zoals we dat sinds 11 september 2001 kennen. Afgezien van aanpassingen op organisatorisch en beleidsmatig vlak (zoals de vaststelling van de *Dutch Approach*), die in het bijzonder waren gericht op een betere stroomlijning van de samenwerking tussen de verschillende actoren betrokken bij de terrorismebestrijding, is nooit besloten tot het formuleren van speciale antiterroriswetgeving. Hoewel de binnenlandse spanningen, zeker gedurende de jaren zeventig hoog opliepen en er tevens een aantal burger-slachtoffers was gevallen als gevolg van de (Molukse) terreuracties, heeft dit de regering indertijd niet anders doen besluiten. De besluitvorming in reactie

13 Deze fluctuerende acuutheid vertaalt zich met betrekking tot het terrorisme in een wisselend dreigingsniveau. Op het moment van het afsluiten van het onderzoek is het tweede niveau van dreiging van toepassing: de dreiging in Nederland is ‘beperkt’. Zie: http://www.nctb.nl/onderwerpen/Actueel_dreigingsniveau/index.aspx.

op de verschillende terreurincidenten in de jaren zeventig was dikwijls in grote mate ad hoc beleid. Geheel uitgekristalliseerd 'tekentafelbeleid' ontbrak.

Hoe anders was de reactie van de Nederlandse regering (in de jaren) na de aanslagen op 11 september 2001 in New York en Washington. De gehele Westerse wereld werd geacht in oorlog te zijn met een bijna 'onzichtbare' vijand die zich klaarblijkelijk overal kon bevinden en niet openlijk als 'vijandig' herkenbaar was. Het nemen van maatregelen door Westerse landen werd, ook door Nederland, hoogst noodzakelijk geacht. De aanslagen in Madrid en Londen hebben, evenals de binnenlandse onrust rondom de Hofstadgroep en de moord op Theo van Gogh, deze gepercipieerde noodzaak alleen maar versterkt. Het feit dat hier in Nederland anders dan ten tijde van de Molukse acties in de jaren zeventig, afgezien van filmmaker Theo van Gogh, geen slachtoffers waren gevallen, was niet relevant in deze internationale 'oorlog' tegen het terrorisme. Het moest bestreden worden en in het strafrecht is een ogenschijnlijk waardevol en voor de hand liggend instrument gevonden. Op initiatief van de regering volgen na 2001 de verschillende wetsvoorstellen elkaar in een rap tempo op. Het onderzoek heeft laten zien dat de genomen straf(proces)rechtelijke maatregelen alle worden gekenmerkt door een sterk 'toekomstgericht' karakter en gericht zijn op het – koste wat het kost – voorkomen van aanslagen. Door nieuwe bevoegdheden te creëren, die vanwege het verlagen van de opsporingsdrempel en het verruimen van een aantal strafbaarstellingen reeds in de vroege voorfase kunnen worden ingezet in combinatie met het gebruik van risicoprofielen, wordt getracht om potentiële terroristen zo vroeg mogelijk in de kraag te vatten en catastrofale aanslagen te voorkomen. De strafrechtelijke antiterrorismewetgeving en de daaruit voortvloeiende maatregelen zijn daarmee duidelijke voorbeelden van risicojustitie. De premisse dat alles gedaan moet worden wat mogelijk is om aanslagen te voorkomen is, zoals het onderzoek heeft uitgewezen, leidend én doorslaggevend geweest bij de totstandkoming van de terrorismewetgeving.

6.2.2.2 De invloed van de *political stream* op de antiterrorismewetgeving

Zoals reeds aangegeven, is in de periode voor 2001 ondanks een aanzienlijke en concrete binnenlandse dreiging van – in het bijzonder – het Zuid-Molukse terrorisme, niet de stap gezet om speciale antiterrorismewetgeving te formuleren. Verder dan het door toenmalig minister van Justitie Van Agt geopperde 'idee' om de strafbaarstelling van de samenspanning uit te breiden is het nooit gekomen. Hoewel de verklaring van dit grote verschil tussen beide periodes zoals hiervoor aangegeven dikwijls voornamelijk wordt toegeschreven aan de – niet te ontkennen – gewijzigde aard en de specifieke kenmerken van het nieuwe terrorisme waardoor dit moeilijker te bestrijden zou zijn, heeft dit onderzoek aangetoond dat er hiernaast nog een belangrijke factor van invloed is geweest. Deze factor is gelegen in de *political stream*.

De terrorismebestrijding gedurende de jaren zeventig wordt gekarakteriseerd door een grote mate van geslotenheid en terughoudendheid. Slechts een handjevol functionarissen bij justitie hield zich bezig met de bestrijding van terrorisme en dit gebeurde grotendeels achter gesloten deuren. Op deze wijze konden beslissingen snel en zonder tussenkomst van het parlement en onttrokken aan het oog van de geschreven media worden genomen. In het bijzonder tijdens de kabinetten Biesheuvel (1971-1972, 1972-1973) was deze welhaast regenteske houding ten aanzien van terrorismebestrijding sterk aanwezig. Onder diens opvolger Den Uyl kwam hier enige verandering in, echter, er werd nog steeds zeer terughoudend, door middel van bijvoorbeeld de media, gecommuniceerd met 'het volk' over waarmee men op justitieel vlak bezig was. Den Uyl, die gedurende de meeste Zuid-Molukse acties minister-president, was hekelde persoonlijk overigens het gebruik van geweld. Het gebruik daarvan kon zijns inziens niet lang genoeg uitgesteld worden. Hij was een voorstander van het – conform de *Dutch Approach* – zo lang mogelijk trachten te onderhandelen, opdat de gijzelnemers zich op den duur zouden overgeven. De inzet ter dreiging van de Bijzondere Bijstands Eenheden (BBE's) om op die manier in 1977 de bezetting van de trein bij De Punt te beëindigen werd door Den Uyl al ervaren als een nederlaag.¹⁴ In *Theater van de Angst* karakteriseert Beatrice de Graaf de houding van de regering ten aanzien van terrorisme en terrorismebestrijding in deze periode als volgt: 'Terrorismebestrijders [en de regering, MW] probeerden het publiek niet van hun missie te overtuigen, maar voerden die uit in stilte achter de schermen'.¹⁵ Tegen de achtergrond van deze geslotenheid en terughoudendheid ten aanzien van overheids geweld en met de justitiële crisis van eind jaren zestig – als gevolg waarvan men kritisch naar het strafrecht was gaan kijken en de vraag om bescherming tegen de overheid was aangewakkerd – nog vers in het geheugen, valt te begrijpen dat niet werd overgegaan tot het uitbreiden van de bevoegdheden van deze overheid.

Na 2001 kan in de verste verte niet gesproken worden van een milde houding van de overheid voor wat betreft de bestrijding van criminaliteit en onveiligheid. In een ware wedloop om het vertrouwen van de burgers terug te winnen en onder toezicht van en aangewakkerd door het alziend oog van de media, is de roep om een krachtige aanpak door middel van het tot de verbeelding sprekende straf(proces)recht aan de orde van de dag. Omdat criminaliteit en in het bijzonder de daaruit voortvloeiende gevoelens van onveiligheid en angst een belangrijke rol speelden in het verlies van het vertrouwen van de burgers in de overheid – onder de Paarse kabinetten was aan deze kwestie immers weinig tot geen prioriteit gegeven – zetten bijna alle politieke partijen in het nieuwe millennium in op een hardere, *crime fighting* – toon. Geen enkele partij kan het zich sindsdien veroorloven om bij de burgers

¹⁴ De Graaf 2010, p. 178-184. Vergelijk ook met Bootsma 2000, p. 293-252.

¹⁵ De Graaf 2010, p. 199.

het beeld te scheppen dat zij *soft on crime* zijn en daarmee de onder de burgers levende gevoelens niet serieus neemt. De terreuraanslagen zijn door de meeste partijen aangegrepen om hun standpunten op dit vlak te onderstrepen. Vrijwel automatisch wordt aangenomen dat de al bestaande maatregelen en bevoegdheden ontoereikend zijn, al was het maar omdat voortgaan op dezelfde weg zou kunnen worden uitgelegd als onaanvaardbaar 'niets doen'. Een boodschap die electoraal slecht valt, zeker met de indrukwekkende beelden van de verwoestende gevolgen van de succesvolle terroristische aanslagen in de VS, Londen en Madrid op het netvlies.

Waar de *political stream* in de jaren zeventig een remmend effect gehad lijkt te hebben op het tot stand komen van speciale (strafrechtelijke) antiterrorismewetgeving, is er na 2001 sprake van een totaal tegenovergestelde situatie. De populistisch wordende politieke partijen lijken, in hun strijd om de stemmen, inspelend op de onder de bevolking levende 'onderbuikgevoelens' ten aanzien van criminaliteit, terrorisme en immigratie, de totstandkoming van nieuwe antiterrorismewetgeving (evenals meer in algemene zin nieuwe strafrechtelijke maatregelen) alleen maar aan te wakkeren.

6.2.2.3 *Het wetgevingsprimaat van de regering en de beperkte rol van het parlement*

Alle antiterrorismewetgeving is, zoals bij de overgrote meerderheid van de wetgeving het geval is, geïnitieerd door de regering. Dit heeft tot gevolg dat de regering vaak ook een belangrijke doorslaggevende stempel drukt op de inhoud van de wetgeving en de daarbij gemaakte afwegingen en keuzes.¹⁶ Dit is vanzelfsprekend niet erg indien na het indienen van de, zoals Bovend'Eert het aanduidt 'in verregaande mate dichtgetimmerde' wetsvoorstellen, een kritische beschouwing door het parlement volgt. Tijdens deze kritische beschouwing is het van belang dat het parlement, omwille van het belang van het bevorderen van een zorgvuldige belangenafweging, voldoende tegenwicht biedt aan dit wetgevingsprimaat van de regering door mogelijke bezwaren tegen en nadelen van de wetgeving alsnog in de afweging te betrekken en eventuele alternatieven in overweging te nemen.¹⁷

¹⁶ Zie hierover ook Bovend'Eert 2004, p. 826.

¹⁷ Scheltema zegt over de gevaren die kleven aan het wetgevingsprimaat van de regering: 'Wat machthebbers bijna steeds overkomt, is dat zij hun eigen doelstellingen nogal absoluut gaan zien. Hebben zij een doel voor ogen, dan willen zij dat ook bereiken. Lukt dat niet, dan moeten hinderpalen uit de weg worden geruimd. Hun hele doen en laten gaat in het teken van de gekozen doelstellingen staan. Hun omgeving, ontwikkelingen in de samenleving, gaan zij waarnemen vanuit de vraag hoe daarin de nagestreefde beleidsdoeleinden het beste gerealiseerd kunnen worden. Het gevaar daarvan is natuurlijk dat alle andere dingen minder belangrijk worden. De nadelen die met de genomen maatregelen gepaard gaan worden systematisch onderschat. Mogelijke problemen, die anderen ondervinden bij het uitvoeren van het gekozen beleid, worden licht opgevat.' Scheltema 1985, p. 72.

Het onderzoek en daarbij in het bijzonder de analyse van de schriftelijke en mondelinge behandeling door het parlement van de verschillende anti-terreurewetten laat op dit punt een enigszins opmerkelijk beeld zien. Het parlement – en daarbinnen zowel de regeringsfracties als de oppositiefracties – toont zich grotendeels kritisch ten aanzien van de verschillende wetsvoorstellen die, uitzonderingen daargelaten, het directe uitvloeisel zijn geweest van concrete gebeurtenissen (aanslagen dan wel teleurstellende uitspraken in terreurzaken) Hoewel sommige voorstellen meer bekritiseerd worden dan anderen, werden bij de overgrote meerderheid¹⁸ van de besproken wetsvoorstellen de noodzaak en de beoogde effectiviteit van de maatregelen, alsook de verhouding van deze maatregelen tot fundamentele beginselen en rechten tijdens de parlementaire behandeling aan de kaak gesteld. Wat vervolgens opmerkelijk is, is dat men zich vervolgens – na de kritiek te hebben geformuleerd – vrij eenvoudig laat overtuigen door het antwoord van de minister van Justitie. Dit antwoord, in hoofdstuk vier (4.7.6) al aangeduid in termen van een standaardmotivering, luidde doorgaans niet anders dan dat de voorgestelde maatregelen noodzakelijk waren met het oog op de aard van de dreiging en de noodzaak om een terroristische aanslag te voorkomen.¹⁹ Eveneens opmerkelijk in het licht van de niet onkritische houding van het parlement, is het stemgedrag van sommige partijen. Ondanks in beginsel als ‘fundamenteel’ gepresenteerde bedenkingen en kanttekeningen bij de wetsvoorstellen en na verscheidene met het oog op deze bedenkingen ingediende – onsuccesvol – ingediende amendementen, lijken partijen op het moment van stemming deze fundamentele bedenkingen eenvoudigweg vergeten te zijn en wordt er uiteindelijk gewoon gestemd. Het beeld ontstaat daarmee dat de fracties op het moment dat het er op aan komt, toch huiverig lijken om een duidelijk ander geluid te laten horen in de door angst en veiligheid gedomineerde strijd tegen het terrorisme. Dit bevestigt het hiervoor reeds geschetste beeld dat (partij)politieke redenen zoals het tonen van daadkracht om op die manier (het vertrouwen van het) electoraat te herwinnen, uiteindelijk, een doorslaggevende rol lijken te hebben gespeeld bij de totstandkoming van de wetgeving in haar huidige vorm. Deze bevinding wordt ondersteund door de Raad van State die in haar jaarverslag over 2008 opmerkt dat:

‘In de concurrentiestrijd van politieke partijen op een bewegelijke ‘electorale markt’, raakt de voluntaristische visie op het algemeen belang echter al snel op de achtergrond. ‘De politiek’ moet leveren, en wel nu! Dat is een handicap wanneer moeilijke keuzen voor de langere termijn nodig zijn. Dat is thans het geval.’²⁰

18 Alleen de meest recent in werking getreden antiterreurewet die ziet op de strafbaarstelling van deelneming en meewerking aan een terroristisch trainingskamp heeft weinig tot geen kritiek gekregen vanuit het parlement.

19 Zie ook Borgers 2007, p. 80-81.

20 Raad van State 2008, p. 18.

Met andere woorden, daar waar een sterke en kritische Tweede Kamer een aanzienlijke bijdrage kan leveren aan het bevorderen van een zorgvuldige besluitvorming – en daarmee ook aan de legitimiteit van de antiterrorismewetgeving en het (straf)rechtsstelsel in brede zin – lijkt het parlement in ieder geval voor wat betreft de in dit onderzoek centraal staande antiterrorismewetgeving, een (te) beperkte rol te hebben gespeeld.

6.2.2.4 De beperkte invloed van het juridisch forum

In het onderzoek is van de veronderstelling uit gegaan dat een zorgvuldige belangenafweging zou moeten meebrengen dat door de wetgever eveneens zichtbaar aandacht is besteed aan de reflecties op de voorgestelde antiterrorismewetgeving door het juridisch forum. Het juridisch forum kan immers, vanwege het niet aanwezig (behoren te) zijn van enige mate van politieke belangenverstrengeling, een belangrijke meer afstandelijke visie geven op wetgeving.²¹ Op basis van de analyse van het terrorismebeleid voor 2001 en de na 2001 tot stand gekomen antiterrorismewetgeving, kan niet onomstotelijk worden vastgesteld in welke mate het juridisch forum hierbij daadwerkelijk een rol heeft gespeeld. Wel is er een aantal aanwijzingen die duiden op een (zeer) beperkte invloed van het juridisch forum. Alvorens deze aanwijzingen uiteen te zetten is het van belang om in herinnering te roepen dat in dit onderzoek onder het juridisch forum zowel de (straf)rechtswetenschap als de (straf)rechtspraak wordt verstaan, waarbij onder deze eerste categorie eveneens worden geschaard de verschillende adviesorganen die door de regering tijdens de wetgevingsprocedure geconsulteerd kunnen worden zoals de Raad van State, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de Rechtspraak, etc.

De in hoofdstuk vijf vervatte beschouwing van het debat over de antiterrorismewetgeving zoals dat binnen het juridisch forum heeft plaatsgevonden, heeft in de eerste plaats uitgewezen dat het juridisch forum voor 2001, ondanks het niet aanwezig zijn van concrete antiterrorismewetgeving, zich niet afzijdig heeft gehouden. Er werd wel degelijk gereflecteerd op en discussie gevoerd over de afstemming van bevoegdheden tussen de verschillende bij de terrorismebestrijding betrokken actoren evenals over de toereikendheid van de bestaande (nood)wet- en regelgeving. Gezien de beduidend andere overheidsreactie na 2001 en het als gevolg daarvan tot stand komen van ingrijpende antiterrorismewetgeving, is het geen verrassing dat het debat zoals dat na 2001 is gevoerd veel 'omvangrijker' is dan in de voorgaande periode. Tevens wordt er uitvoerig gereflecteerd op (onderdelen van) de concrete plannen van de overheid, waarbij de toon door de bank genomen kritisch tot zeer kritisch is. Het onderzoek heeft laten zien dat de invloed van kritische juridische publicaties op het proces van totstandkoming van wetgeving en de belangenafweging

21 Borgers 2007, p. 80-81.

door de wetgever op het eerste gezicht gering lijkt. Gezien het feit dat er in de periode voor 2001 ook vanuit de regering geen concrete voorstellen zijn gedaan om antiterrorismewetgeving te formuleren, is dit voor wat betreft deze periode logisch. Daar in dit onderzoek verder niet is onderzocht of de vanuit het juridisch forum geformuleerde kritieken en suggesties zijn meegenomen in het overige antiterrorismebeleid zoals dat indertijd werd gevoerd, zal het vervolg van deze paragraaf zich concentreren op de periode na 2001. Zoals aangegeven wordt binnen het juridisch forum na 2001 uitvoerig gediscussieerd over de voorgestelde antiterreur wet- en regelgeving. In deze discussie klinken niet alleen fundamentele kritieken ten aanzien van de noodzaak, beoogde effectiviteit, legitimiteit en samenhang met andere (reeds bestaande) bevoegdheden, tevens wordt onderkend dat terrorisme een aanzienlijke bedreiging is voor de democratische rechtsstaat waar tegen opgetreden moet worden. De kritiek richt zich in belangrijke mate op de manier waarop er aan dit overheidsoptreden vorm wordt gegeven door middel van een uitbreiding van het straf(proces)recht. De meest belangrijke discussiepunten die binnen het juridisch forum worden aangedragen, vertonen deels overeenkomsten met de kritieken zoals deze tijdens de parlementaire discussies over de (voorgestelde) wet- en regelgeving door verschillende Kamerleden naar voren werden gebracht. In hoeverre dit betekent dat deze Kamerleden zich daadwerkelijk hebben laten 'inspireren' door het juridisch forum is lastig te zeggen aangezien er – een enkele uitzondering daargelaten²² – tijdens de schriftelijke en de mondelinge behandeling door de wetgever, maar ook door individuele parlementariërs, doorgaans niet gerefereerd wordt aan discussies of standpunten zoals die binnen het juridisch forum over de, in dit geval, antiterrorismewetgeving speelden. De oorzaak voor deze beperkte expliciete referentie aan het juridisch forum, moet mogelijkerwijze niet alleen worden gezocht in de onwillendheid van politici om hiervan gebruik te maken, maar ook deels bij het juridisch forum zelf. Waar er in de meeste juridische publicaties wordt volstaan met het wijzen op de beperkingen en (mogelijk) negatieve effecten op fundamentele beginselen en grond- en mensenrechten als gevolg van voorgestelde wetgeving, blijft een volgende stap waarin aandacht wordt besteed aan de

22 Zo is bijvoorbeeld tijdens de parlementaire behandeling van de Wet terroristische misdrijven gebruik gemaakt van een hoorzitting tijdens welke verschillende deskundigen werden bevraagd over de voorgestelde wijzigingen. Opgemerkt zij wel dat, zoals ook aangegeven in hoofdstuk vier (4.7.1.4), deze hoorzitting het omzeilen van de adviesprocedure voor de Raad van State ten aanzien van de strafbare samenspanning en de strafbaarstelling voor rekrutering voor de gewapende strijd enigszins diende te ondervangen. *Kamerstukken II* 2003/04, 28 463 nr. 29. Een ander voorbeeld is te vinden in de Memorie van Antwoord van de Wet opsporing terroristische misdrijven, waar de minister van Justitie om zijn argument kracht bij te zetten verwijst naar een publicatie van (straf)rechtsgeleerde Cyrille Fijnaut in *RM Themis. Kamerstukken I* 2006/07, 30 164, D, p. 21.

vraag 'hoe dan wel te handelen', vaak uit. Juist deze stap is voor beleidsmakers van belang.²³

Hoewel het niet duidelijk vermelden van of expliciet aansluiten bij de juridische doctrine nog niet hoeft te betekenen dat deze doctrine ook daadwerkelijk – ook niet achter de schermen – geen invloed heeft,²⁴ lijkt de regering in een aantal gevallen het juridisch forum bewust buiten spel te hebben willen zetten door enkele binnen de wetgevingsprocedure verankerde waarborgen over te slaan. Een belangrijk voorbeeld van het overslaan van dergelijke waarborgen betreft het afzien van het inwinnen van advies bij de Raad van State en het afzien van de consultatie van verschillende de wetgever adviserende instanties. Zo zijn de meest ingrijpende wijzigingen die de Wet Terroristische Misdrijven tot gevolg heeft gehad, de uitbreiding van de strafbare samenspanning en de strafbaarstelling van de werving voor de gewapende strijd, via een tweede nota van wijziging het wetgevingsproces binnengesluist waardoor advies door de Raad van State niet nodig was. Bij de Wet Afgeschermd Getuigen, een vanuit het perspectief van de verdediging ingrijpende wijzigingen teweeg heeft gebracht, is er 'omwille van de urgentie' toe besloten om af te zien van de consultatieronde bij de NVvR, RvdR, NOvA en het OM. Voorzover er adviezen door de Raad van State en de andere adviesorganen zijn uitgebracht, waren deze adviezen over het algemeen zeer kritisch en raakten ze regelmatig de fundamentele van een wetsvoorstel. In deze adviezen toonden de verschillende instanties zich niet overtuigd van de noodzaak van de voorgestelde wet- en regelgeving gezien reeds bestaande bevoegdheden of veronderstelde gebrekkige effectiviteit. Ook de gespannen verhouding van de voorgestelde maatregelen met fundamentele rechten en beginselen van strafrecht en de als gevolg hiervan sterk beperkte individuele rechtsbescherming van (vermeende) terreurverdachten kwamen in alle adviezen uitgebreid aan de orde. Ondanks deze fundamentele kritieken die de kern van de verschillende wetsvoorstellen raakten, is het merendeel van de kritieken en de adviezen vrij eenvoudig door de wetgever terzijde geschoven. In die gevallen waarin het terzijde leggen van de adviezen is gemotiveerd, heeft ook nu de standaardmotivering, waarbij wordt verwezen naar 'de dreiging van het internationale terrorisme' en de daaruit voortvloeiende 'noodzaak om de samenleving te

23 Zie hierover ook Polak 2000, p. 2081; Ook Timmer wijst met het oog op het verbeteren van de kwaliteit van wetgeving op het belang van het overbruggen van de kloof tussen het politieke en het juridische forum. Zo schrijft Timmer 'Ik bedoel daarmee het volgende. Een minder sterk punt van de rechtsgeleerdheid is, om het zo maar eens uit te drukken, het tamelijk zelf-referentiële karakter ervan. Dat wil zeggen dat de juristerij een *societas perfecta*, een gesloten wereld, vormt. Zij ontleent haar waarde aan zichzelf, en haar argumentatie kan alleen worden begrepen vanuit de juridische context. Bijgevolg lopen juridische oplossingen het gevaar in het juridische te blijven hangen: ze zullen daarbuiten geen medestanders vinden. Beleidsmakers hebben niet altijd een boodschap aan de door de jurist soms hartstochtelijk verdedigde rechtsstatelijkheid. En juist in die 'buitenwereld' van politiek en beleid moeten we aan de slag, daar ligt de uitdaging.' Timmer 2005, p. 38.

24 Polak 2000, p. 2080.

beschermen' evenals de vanzelfsprekende aanname 'dat het bestaande straf-(proces)rechtelijk instrumentarium daarvoor te kort schiet', uitkomst geboden.

Aangezien het, zoals eerder gezegd, voor een (straf)wetgever onmogelijk is om alle publieke waarden tegelijkertijd te dienen, moeten er keuzes gemaakt worden. Het aanwijzen van risico's, die met voorrang bestreden moeten worden, is onmogelijk zonder keuzes te maken tussen publieke waarden. Dat deze keuzes soms slecht te rijmen zijn met of grofweg een inbreuk zijn op fundamentele beginselen en rechten, is niet altijd te voorkomen. In *The Lesser Evil* waarin filosoof en journalist Michael Ignatieff zich afzet tegen het primaat van de veiligheid maar ook tegen de absoluutheid van (grond- en mensen)rechten schrijft Ignatieff:

'Een democratische grondwet staat in geval van nood een zekere opschorting van rechten toe. (...) De rechten hebben dus niet altijd het primaat. Maar de noodzaak heeft dat evenmin. Zelfs in tijden van reëel gevaar moeten politieke autoriteiten bewijzen dat beknotting van rechten gerechtvaardigd is.'²⁵

Deze rechtvaardiging moet echter niet worden uitgelegd als een *carte blanche* voor de wetgever om de in het wetgevingsproces verankerde democratische controlemechanismen terzijde te schuiven, zoals in een aantal gevallen bij de besproken antiterrorismewetgeving wel is gedaan. Het omwille van de urgentie 'passeren' van de Raad van State of het overslaan van de consultatieronde is een twijfelachtige beslissing, zeker indien het (concept)wetgeving betreft die ingrijpende inperkingen van (burger)rechten tot gevolg kan hebben. Juist deze advies- en consultatierondes vormen een belangrijk tegenwicht tegen het door de regering nagestreefde primaat van de veiligheid doordat er ook expliciet wordt stilgestaan bij de rechten en vrijheden van het individu.

6.3 SLOTOVERWEGINGEN

Alles overziend heeft het onderzoek en in het bijzonder de daarbinnen gehanteerde methode, waarbij zowel de veranderende maatschappelijke context als de politieke dynamiek in ogenschouw is genomen, een aantal waardevolle inzichten opgeleverd betreffende de verschillende ontwikkelingen die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van (antiterrorisme)wetgeving en de belangenafweging van de wetgever. Door de *structural cultural*-benadering en de *policy*-benadering met elkaar te combineren is inzichtelijk gemaakt dat veranderingen in de sociale structuur van een samenleving en veranderingen in culturele gevoeligheden weliswaar een belangrijke rol spelen in het bepalen van de richting waarin het (straf)recht en het criminaliteitsbeleid zich zal ontwikkelen, maar dat het vervolgens tevens afhangt van de politieke dyna-

²⁵ Ignatieff 2004, p. 16.

miek in hoeverre daaraan concreet uitvoering wordt gegeven. Deze wisselwerking tussen een veranderende maatschappelijke context en de (zich eveneens deels aan deze veranderende maatschappelijke context aanpassende) politieke dynamiek vormt daarmee een belangrijke sleutel tot het begrip van de totstandkoming van wetgeving.

Deze combinatie, de maatschappelijke voedingsbodem maar ook een politiek bestel dat daar bij aanhaakt heeft in Nederland aldus een belangrijke invloed gehad op de totstandkoming van de antiterrorismewetgeving. Zoals uit het tweede hoofdstuk is gebleken, is Nederland niet het enige land dat zich zo langzamerhand in de richting van een veiligheidscultuur heeft ontwikkeld. Diverse andere Westerse landen hebben zich de afgelopen decennia eveneens in meer of mindere mate ontpopt tot een veiligheidscultuur. Voorzover er in deze landen eveneens antiterrorismewetgeving tot stand is gekomen zou het interessant zijn om te bezien in hoeverre daar de politieke dynamiek eveneens een (belangrijke) rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van die wetgeving en hoe de wetgever daar in deze landen uiteindelijk mee omgegaan is. Het analytisch kader zoals, in navolging van Jones en Newburn, gehanteerd in dit onderzoek biedt een goede basis om dergelijk vergelijkend onderzoek op gestructureerde wijze uit te voeren.

Zwaktes van het systeem

Uit de hiervoor geformuleerde bevindingen kan worden afgeleid dat het onderzoek een aantal 'zwaktes' in het proces van totstandkoming van (in ieder geval) de antiterrorismewetgeving inzichtelijk heeft gemaakt. Waar het in het kader van een zorgvuldige totstandkoming van (antiterrorisme)wetgeving zoals gezegd van belang is dat de wetgever een open blik houdt op verschillende bij de totstandkoming in het geding zijnde belangen, lijkt dit bij de antiterrorismewetgeving niet het geval te zijn geweest. Het onderzoek heeft immers aangetoond dat het in de hedendaagse samenleving steeds belangrijker wordt gevonden om alle mogelijkheden op crimineel of gevaarzettend gedrag zoveel mogelijk in te perken of in dien mogelijk zelfs geheel uit te sluiten. Dit geldt ook voor die gedragingen die misschien nooit zullen plaatsvinden, maar als ze hadden plaatsgevonden, wel heel erg schadelijk waren geweest, zoals terrorisme. De regering die zich geconfronteerd ziet maar zich in geen raad weet met in het bijzonder dit laatste type, onoplosbare, mondiale risico's, maar de signalen vanuit de samenleving niet kan negeren, komt in een lastig parket terecht. De oplossing wordt, voor wat betreft de antiterrorismewetgeving, gevonden in sterk incidentgerichte,²⁶ ingrijpende nieuwe wet- en regelgeving

26 Meer in het algemeen, de context van de antiterrorismewetgeving overstijgend, wijst vicevoorzitter van de Raad van State, Tjeenk Willink, er op dat het parlement te veel aan incidentenpolitiek doet. Jaarverslag Raad van State 2003, p. 18.

welke de uitstraling heeft dat daarmee 'alles onder controle' is.²⁷ Het onderzoek heeft, deels in navolging van het in 2009 verschenen rapport van de Commissie Evaluatie Antiterrorismemaatregelen,²⁸ echter aannemelijk gemaakt dat het maar de vraag is of dit inderdaad het geval is. Het gesignaleerde gevaar van eenzijdig op 'collectieve veiligheid' georiënteerde antiterrorismewetgeving lijkt daarmee in Nederland inderdaad bewaarheid geworden te zijn: de keuzes en afwegingen van de wetgever laten zich – zeker gezien de kritiek en adviezen vanuit het juridisch forum die dikwijls de kern en de fundamenteën van de besproken antiterrorismewetgeving – niet altijd even goed begrijpen. De eenvoudige verwijzing naar voornoemde premisse dat alles op alles gezet moet worden om een catastrofale aanslag voorkomen moet worden, biedt in ieder geval ook niet de gewenste duidelijkheid. Vanwege de stapsgewijze, incidentgerichte, invoering van de antiterrorismemaatregelen is het resultaat een weinig samenhangend pakket aan wetgeving dat de schijn van *symbol*wetgeving tegen zich heeft.

Tegen de achtergrond van de inzichten die het onderzoek heeft verschaft, lijkt een grondige en integrale evaluatie, zoals overigens ook geadviseerd door voornoemde Commissie Evaluatie Antiterrorismemaatregelen, van het al bestaande pakket aan antiterrorismewetgeving geboden.²⁹ In haar rapport 'Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen' komt ook de Commissie tot de conclusie dat de kwaliteit van de antiterrorismewetgeving te wensen over laat. Zij beveelt dan ook aan dat het gehele pakket aan antiterrorismewetgeving integraal geëvalueerd zou moeten worden, waarbij in het bijzonder moet worden gelet op de effectiviteit, legitimiteit en onderlinge samenhang van de maatregelen. Ook het land waar in de vorm van de *Patriot Act* na 2001 stevige maatregelen zijn genomen ter bestrijding van terrorisme, de Verenigde Staten, is aangedrongen op een kritische reflectie op de antiterrorismewetgeving. De *9/11 Commission* benadrukte al eerder, namelijk in haar rapport uit 2004, dat: 'The US needs a forwards looking strategic plan systematically analyzing assets, risks, costs and benefits of counterterrorism options.' Zij vervolgt dat bij het indienen van nieuwe wetsvoorstellen op dit gebied

27 Deze reactie van de overheid is volgens Beck inherent aan het leven in een risicosamenleving: 'The hidden central issue in world risk society is how to feign control over the uncontrollable – in politics, law, science, technology, economy and every day life.' Beck 2002, p. 41.

28 Commissie Evaluatie Antiterrorismemaatregelen 2009.

29 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 danwel een universitaire instelling. *Kamerstukken II* 2009/10, 29 754, nr. 180. De door de Commissie Evaluatie Antiterrorismemaatregelen aanbevolen evaluatie is op het moment van het sluiten van het onderzoek reeds in werking gezet. De eerste resultaten van de evaluatie worden eind 2010 verwacht.

'(...) it should be that governments have to make the case why existing laws are not adequate in the light of the current threat assessments.'³⁰

De aanbevelingen van de Commissie Evaluatie Antiterrorismemaatregelen en de 9/11 *Commission* benadrukken het belang om voorafgaand aan het proces van ontwikkeling van nieuwe wetgeving, alle reeds bestaande wetgeving op het specifieke terrein waar nieuwe maatregelen genomen zouden moeten worden, grondig en in samenhang te (laten) herzien. Nieuwe antiterrorismemaatregelen moeten een *last resort* zijn. Tevens dringen beide commissies aan op een meer systematische en vroegtijdige monitoring van eventuele nieuwe antiterrorismewetgeving. Het (verplicht) invoeren van ex-ante en ex-post evaluaties bij ingrijpende (risico)strafwetgeving zou hierbij een rol kunnen spelen.³¹

Het belang van (ex-ante en ex-post) evaluatie

De twee zwakke plekken die op basis van het onderhavige onderzoek kunnen worden aangewezen zijn, zoals aangegeven, de zwakke rol van het parlement en de beperkte rol van het juridisch forum bij de totstandkoming van de antiterrorismewetgeving.³² Waar het parlement zelf om politieke redenen geen stevig tegenwicht lijkt te bieden tegen de wetsvoorstellen van de regering, laat het juridisch forum juist wel stevig van zich horen, maar vindt haar stem niet voldoende doorgang tot het wetgevingsproces. Deze twee ogenschijnlijk 'zwakke plekken' in het Nederlandse systeem, in ieder geval waar het wetgeving betreffende een omstreden en moeilijk te bevatten kwestie als terrorisme betreft, zouden echter (deels) kunnen worden ondervangen indien er zowel in het voortraject van de totstandkoming van wetgeving als daarna, nauwgezet in kaart wordt gebracht welke (conflicterende) belangen er allemaal in het geding zijn en de keuzes hiertussen duidelijk motiveren. Het vooraf in kaart brengen van mogelijke conflicterende belangen om op die manier onzuiverheden in de wetgeving te voorkomen wordt ook wel aangeduid als een 'ex-ante' evaluatie.³³ Deze ex-ante evaluatie zou daarmee een plaats krijgen naast de gebruikelijke toetsing aan de voorwaarden voor strafbaarstelling en de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Bij het in kaart brengen van de verschillende conflicterende belangen zou het juridisch forum een belangrijke rol kunnen en moeten spelen. Het is dan wel noodzakelijk dat, zoals aangegeven in 6.2.2.4, het juridisch forum zich, explicieter dan nu soms het geval is, richt op deze taak door niet alleen kritiek te leveren, maar eveneens constructief in termen van oplossingen te denken en te redeneren. Een dergelijk

30 National Commission on Terrorist attacks upon the United States 2004.

31 Van der Woude 2010, p. 101-106.

32 Zie hierover eveneens Bovend'Eert 2007, p. 1; Bovend'Eert 2003; Konijnenbelt 1988, p. 134; Rosenthal 2003.

33 Klein Haarhuis & Niemeijer 2008, p. 29-31; Klein Haarhuis 2010. Zie meer in het algemeen over wetsevaluatie ook: Niemeijer & Klein Haarhuis 2008; Veerman 2009, p. 221-232; Veerman & Klein Haarhuis 2009a; Van der Knaap, 2010.

gemotiveerd overzicht van de in het geding zijnde belangen zou vervolgens als uitgangspunt kunnen dienen voor de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel. Het op deze wijze al in een voortraject duidelijk maken van de verschillende conflicterende belangen en andere gevoeligheden en het (verplicht) doen motiveren van de door de wetgever gemaakte keuzes, draagt (deels) bij aan het voorkomen van een versluierde belangenafweging waarbij (bewust danwel onbewust) bepaalde belangen niet of nauwelijks in oogen-schouw zijn genomen. Indien omwille van de niet ondenkbare urgentie van de maatregelen een dergelijke ex-ante evaluatie niet uitgevoerd kan worden, biedt de ex-post evaluatie die erop gericht is om de ingevoerde wet- en regelgeving na een aantal jaar te evalueren, uitkomst. Bij een dergelijke ex-post evaluatie worden alle effecten van de wetgeving, zowel de bedoelde als de onbedoelde positieve en negatieve effecten, in kaart gebracht en wordt gekeken in hoeverre de effecten het directe resultaat zijn van de wetgeving. Voorbeelden van onbedoelde *positieve* bijeffecten van nieuwe terrorismewetgeving zouden kunnen zijn een stijging in het vertrouwen van de overheid, maar ook verbeterde politieke betrekkingen, etc. Voorbeelden van *negatieve* effecten zouden kunnen zijn het nog meer 'ondergronds' gaan van potentiële terroristen. Met betrekking tot de situatie in Nederland kan hierbij ook gedacht worden aan een toenemende polarisatie tussen het allochtone en het autochtone deel van de bevolking. Deze polarisering kan weer bijdragen aan radicalisering en daarmee mogelijkwjs aan een voedingsbodem voor toekomstig terrorisme. Indien achteraf duidelijk wordt dat de wetgeving überhaupt niet in het gewenste effect resulteert of sterke negatieve bijeffecten heeft, die de positieve effecten overschaduwten, dan zou dit een aanleiding kunnen zijn om de wetgeving grondig te herzien of zelfs te schrappen.³⁴

Zonder op deze plaats te veel te willen ingaan op de concrete vormgeving van een dergelijke combinatie van ex-ante en ex-post evaluatie, is het van belang om in te zien dat deze combinatie van zowel vooraf als achteraf reenschap geven van en verantwoording afleggen over gemaakte keuzes en behaalde effecten niet alleen de zorgvuldigheid van de totstandkoming van wetgeving vergroot, maar daarmee eveneens de kwaliteit ten goede lijkt te brengen.³⁵ Niet alleen wordt de wetgever hierdoor gedwongen om niet alleen aandacht te besteden aan de theoretische werkelijkheid, maar tevens om na

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

35 In het jaarverslag van de Raad van State over het jaar 2000 benadrukt voorzitter Tjeenk Willink dat het lastig is om te spreken over de kwaliteit van een wet vanwege de verschillende niet homogene en niet onderling met elkaar te verenigen functies die een wet kan hebben. Wel merkt hij op dat 'Kwaliteit van wetgeving niet louter berust op een onderlinge afweging van vereisten zoals doeltreffendheid, proportionaliteit, voorspelbaarheid en consistentie, maar [het] is tevens een afweging van die vereisten in de context van een groter geheel van wetten, wetgevingscomplexen en het rechtsbestel.' Raad van State 2000, p. 21. Het onderzoek heeft laten zien dat juist op deze punten nog het nodige te verbeteren valt.

te denken over de maatschappelijke (en politieke) werkelijkheid waarbinnen de wetgeving zal moeten functioneren.

Tot slot

Hoewel de inzichten van het onderzoek kritisch zijn ten aanzien van de totstandkoming van de reeds geïmplementeerde antiterrorismewetgeving, moet hier geenszins de conclusie aan verbonden worden dat het onderzoek een pleidooi *tegen* terrorismebestrijding en daarmee gepaard gaande antiterrorismewetgeving beoogt te zijn, integendeel. Terrorisme zal blijven, nieuwe terroristen zullen komen (en weer gaan), dat is een zekerheid.³⁶ Dat het noodzakelijk is voor de regering om tegen dit terrorisme op te treden staat buiten kijf. Wat echter eveneens buiten kijf staat, is dat met het oog op de (wisselwerking tussen de) huidige maatschappelijke en politieke context en de mogelijke invloed hiervan op de totstandkoming van (antiterrorisme)wetgeving, (extra) waakzaamheid is geboden voor het ontstaan van een, op basis van onhoudbare premissen en onzorgvuldige afwegingen, heilloze wetgevingsspiraal, die louter in het teken staat van meer, ingrijpender en vooral ook eerder straf(proces)rechtelijk optreden.

³⁶ Muller 2008a, p. 903.

Samenvatting

INLEIDING

Dit onderzoek beoogt inzicht te verschaffen in de wijze waarop ontwikkelingen in de maatschappelijke en de (rechts)politieke context op de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving doorwerken. Door de toegenomen nadruk op veiligheid binnen het publiek en het politiek debat heeft het straf(proces)-recht op onderdelen vanaf (grotendeels) medio jaren tachtig een aantal belangrijke wijzigingen doorgemaakt. Op het terrein van veiligheid wordt hierbij niet langer de klassiek repressieve rol vervuld, maar wordt het straf(proces)recht ingezet als een middel om een zeker kwaad – zoals crimineel of risicovol gedrag – te voorkomen. Het straf(proces)recht is door de aanzienlijke uitbouw van deze preventieve detectiefunctie een van de belangrijkste instrumenten van de overheid om veiligheidsrisico's mee te beheersen. Deze tendens wordt ook wel aangeduid als de ontwikkeling van risicojustitie en risicostrafrecht: het wapenen tegen mogelijke bedreigingen en risico's op het gebied van de criminaliteitsbestrijding. Risicojustitie gaat gepaard met een beleidsmatige, instrumentele benadering van het strafrecht. Dit heeft tot gevolg dat een van de belangrijkste kritiekpunten ten aanzien van risicojustitie is dat het op gespannen voet staat met de (individuele) rechtsbescherming. Dit lijkt in het bijzonder het geval te zijn bij de in dit onderzoek centraal staande concretisering van risicojustitie: de strafrechtelijke antiterrorismewetgeving.

Waar wetgeving, ook strafwetgeving, het resultaat zou moeten zijn van een zorgvuldige afweging door de wetgever van (mogelijk) botsende rationaliteiten en daarmee corresponderende belangen en waarden, lijken de toegenomen nadruk op het belang van (publieke)veiligheid en de politisering van veiligheid een dergelijke zorgvuldige en ook inzichtelijke afweging te bemoeilijken. Hoe ingrijpender het potentiële veiligheidsrisico waartegen moet worden opgetreden, des te eenvoudiger lijken verregaande maatregelen te kunnen worden genomen. Hoe voorzichtig de overheid in de jaren zeventig en tachtig – ten tijde van het Zuid-Molukse terrorisme – was bij het implementeren van speciale antiterrorismewetgeving, zo anders is de houding van de overheid na de aanslagen in New York in 2001. Onder verwijzing naar de aard en de dreiging van het nieuwe internationale terrorisme zijn binnen een relatief korte tijd diverse (ingrijpende) antiterrorismewetten ontworpen en geïmplementeerd. De vele kritische geluiden die vanuit de (straf)rechtswetenschap en de (straf-)rechtspraktijk zijn geuit tegen deze antiterrorismewetgeving werden daarbij

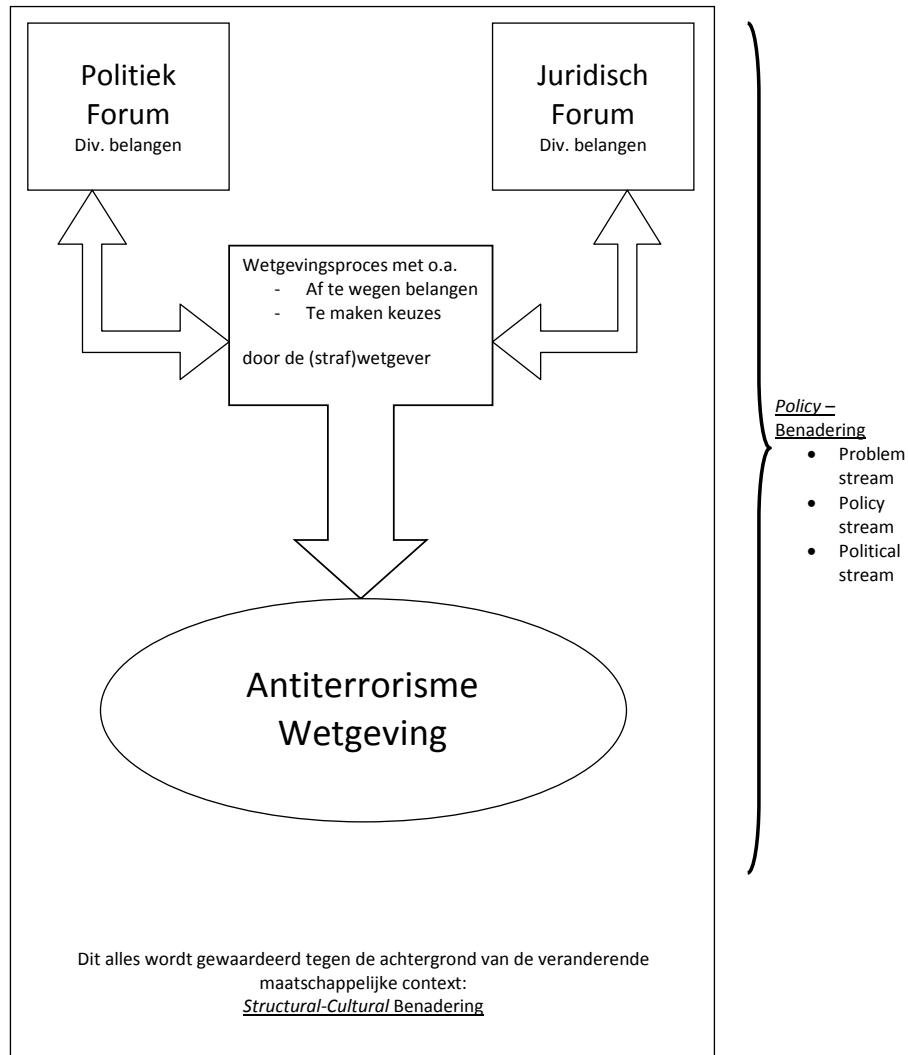
grotendeels terzijde geschoven. Ondanks de (meer) concrete en binnenlandse dreiging van het Zuid-Molukse terrorisme in de jaren zeventig, wordt er in deze periode geen speciale antiterrorismewetgeving ontwikkeld. Aan de hand van een analyse van (het debat over) de antiterrorismewetgeving in Nederland zal in dit onderzoek worden getracht inzicht te krijgen in de vraag hoe valt te begrijpen dat de belangenafweging zoals deze door de (straf)wetgever ten aanzien van de terrorismebestrijding is gemaakt in beide periodes, de periode 1970-2001 en de periode 2001-heden, zo verschillend is uitgevallen. Ter verkrijging van dit inzicht richt het onderzoek zich niet in de eerste plaats op de juridische context waarbinnen de strafrechtelijke antiterrorismewetgeving tot stand is gekomen, maar wordt de totstandkoming van deze wetgeving primair geplaatst binnen de bredere context van (de wisselwerking tussen) structurele, culturele en (rechts)politieke veranderingen binnen de samenleving. Deze doelstelling is uitgemond in de volgende centrale onderzoeksvragen:

1. *In hoeverre en op welke wijze speelt de veranderende maatschappelijke context een rol bij de totstandkoming van de (antiterrorisme)wetgeving en de daarbij te maken belangenafweging door de (straf)wetgever?*
2. *In hoeverre en op welke wijze is de veranderende politieke context van invloed op de totstandkoming van de (antiterrorisme)wetgeving en de daarbij te maken belangenafweging door de (straf)wetgever?*
3. *In hoeverre en op welke wijze heeft de (straf)rechtswetenschap invloed uitgeoefend op de totstandkoming van de (antiterrorisme)wetgeving en de daarbij te maken belangenafweging door de (straf)wetgever?*
4. *Hoe verhouden de onder 1, 2 en 3 geduide ontwikkelingen zich tot elkaar met betrekking tot de totstandkoming van de (antiterrorisme)wetgeving?*

Om een zo goed mogelijk inzicht te verkrijgen in de wijze waarop voornoemde maatschappelijke en (rechts)politieke ontwikkelingen hun doorwerking vinden op de totstandkoming van nieuwe wet- regelgeving worden er in dit onderzoek, in navolging van het werk van de Amerikaanse criminologen Jones en Newburn, twee verschillende methoden van analyse met elkaar gecombineerd: de *structural cultural*-benadering en de *policy*-benadering. De *structural cultural*-benadering beoogt veranderingen binnen de (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding te verklaren aan de hand van fundamentele verschuivingen in sociale en economische structuren en veranderingen in culturele gevoeligheden. De *policy*-benadering legt de nadruk op directe invloeden vanuit de politieke context op de totstandkoming van wetgeving. Het binnen deze *policy*-benadering centraal staande model van Kingdon wordt in dit onderzoek gebruikt om de antiterrorismewetgeving te analyseren door aan de hand van de verschillende binnen dit model te onderscheiden *streams* in kaart te brengen welke

factoren van invloed zijn geweest op de totstandkoming van deze wetgeving in haar uiteindelijke vorm. De verschillende *streams* die binnen het model worden onderscheiden zijn: de *problem stream* (er wordt een probleem geconstateerd waarop de (straf)wetgever moet reageren), de *policy stream* (de ontwikkeling van wetgevingsvoorstel en regelgeving) en de *political stream* (waartoe onder andere behoren: de samenstelling van het parlement, ontwikkelingen in publieke opinie en stemming en alle andere centrale elementen binnen de politieke context waarin problemen en beleid circuleren). Deze policy-benadering wordt ingevuld aan de hand van een tweetal fora die een belangrijke rol hebben gespeeld in het debat over de antiterrorismewetgeving: het politiek forum en het juridisch forum. Onder het politiek forum wordt in dit onderzoek verstaan de Eerste en de Tweede Kamer en onder het juridisch forum de (straf)rechtswetenschap en de (straf)rechtspraak. De keuze voor deze fora hangt samen met het feit dat beide fora in het debat over de antiterrorismewetgeving dikwijls tegenovergestelde standpunten innamen. Ten behoeve van een zo accuraat mogelijke analyse van de inzichtelijkheid en zorgvuldigheid van de totstandkoming van de antiterrorismewetgeving is het daarmee dan ook nuttig om in kaart te brengen in hoeverre en zo ja, op welke wijze, deze tegengestelde standpunten zichtbaar zijn in de uiteindelijke keuzes van de wetgever. In het hierna weergegeven figuur is aangegeven op welke wijze de twee verschillende benaderingen en de twee fora met elkaar samenhangen en wat ze inzichtelijk beogen te maken.¹

1 Het figuur is eveneens opgenomen in het eerste hoofdstuk van het onderzoek.



DE STRUCTURAL CULTURAL-BENADERING

Uit de hiervoor reeds benoemde *structural cultural*-benadering volgt dat de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving niet als geïsoleerde ontwikkeling moeten worden beschouwd, maar dat deze in de eerste plaats moet worden gezien vanuit de bredere context van een veranderende samenleving. Deze benadering vindt haar grondslag in verschillende sociologische en criminologische theorieën betreffende het ontstaan van de risicosamenleving en de *culture of control*, de veiligheidscultuur. In het *tweede* hoofdstuk is aan de hand van een literatuuronderzoek inzicht geboden in deze theorievorming.

De grote nadruk op veiligheid en het inperken van (veiligheid)risico's zijn kenmerken van wat in de (sociologische en criminologische) literatuur wel de moderne (risico)samenleving wordt genoemd. Het begrip 'risicosamenleving' wordt voor het eerst geïntroduceerd door Ulrich Beck. De risicosamenleving wordt gezien als een nieuwe fase van de moderne samenleving die wordt gekenmerkt door een grotere nadruk op en bewustheid van 'nieuwe risico's' als ongewenst 'bijproduct' van technologische en industriële ontwikkelingen die de moderne samenleving hebben gemaakt tot de welvaartstaat die zij is. Deze nieuwe risico's zijn vanwege hun aard niet of nauwelijks te beheersen en dragen daarmee volgens Beck bij aan toenemende gevoelens van angst en onveiligheid onder burgers. Als reactie op het afnemen van de gepercipieerde veiligheid neemt de vraag naar veiligheid in de risicomaatschappij dan ook sterk toe. Terrorisme is een belangrijk voorbeeld van een dergelijk nieuw en catastrofaal 'mondiaal' risico waardoor burgers zich onveiliger voelen. Voortbouwend op het werk van Beck neemt socioloog David Garland de relatie tussen de veranderende maatschappelijke context en veranderingen in (het denken over) criminaliteit en criminaliteitsbestrijding als uitgangspunt. Garland spreekt over het ontstaan van een *culture of control*, in het Nederlands ook wel vertaald als het ontstaan van een veiligheidscultuur. De voornoemde ontwikkeling van risicojustitie past binnen de nieuwe criminele politiek van de veiligheidscultuur waarin de bescherming van de samenleving tegen de misdaad in plaats van de bescherming van het individu centraal lijkt te staan. Garland zoekt de verklaring voor de veranderingen die zich hebben voorgedaan op het terrein van het strafrecht en de criminaliteitsbestrijding vooral in het feit dat de regering een acceptabele uitweg heeft moeten vinden om de onaangename boodschap te vermijden dat het criminaliteitsniveau in een open, complexe en welvarende samenleving hoog is, én zal blijven, en dat de mogelijkheden van de overheid om de hoge criminaliteitscijfers te bestrijden beperkt zijn. Mede onder invloed van media en een populistische politiek is het volgens hem hierbij niet ongebruikelijk dat legitimiteit- en noodzakelijkheidsvragen het moeten afleggen tegen pragmatische bestuurs- en bedrijfskundige overwegingen over risico- en overlastbeperking. Het werk van Garland vormt omwille van het verband dat hij legt tussen maatschappelijke veranderingen en veranderingen in (het denken over) de criminaliteitsbestrijding en daaruit voort-

vloeiende wetgeving, de belangrijkste theoretische pijler van de *structural cultural*-benadering zoals deze wordt toegepast in het *derde* hoofdstuk van het onderzoek. In dit *derde* hoofdstuk wordt de *structural cultural*-benadering toegepast op de Nederlandse situatie. Op basis van literatuuronderzoek waarbij gebruik is gemaakt van uiteenlopende juridische, (rechts)sociologische, criminologische en politicologische geschreven en ongeschreven bronnen, zijn de meest relevante en in het oog springende veranderingen in sociale structuren en culturele gevoeligheden evenals rechtspolitieke ontwikkelingen die zich in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog hebben voltrokken, in kaart gebracht. Een dergelijk inzicht is onontbeerlijk om de beduidend andere reactie van de overheid op het (Zuid-Molukse) terrorisme in de jaren zeventig en tachtig ten opzichte van de reactie van de overheid op het nieuwe terrorisme te verklaren. Het uitblijven van speciale antiterrorismewetgeving in de jaren zeventig en tachtig lijkt immers niet slechts te kunnen worden begrepen tegen het licht van 'een andere regering'.

Uit de chronologisch beschreven maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen volgt dat er in Nederland, in navolging van landen als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, sterke contouren zichtbaar zijn van een veiligheidscultuur. Conform de inzichten van Beck, Giddens en Garland maakt het *derde* hoofdstuk inzichtelijk dat zich in Nederland met name in de jaren zestig en zeventig belangrijke maatschappelijke veranderingen hebben voltrokken die aan de basis liggen van het ontstaan van een Nederlandse risicosamenleving. Burgers zijn niet alleen mondiger geworden, maar zijn zich eveneens meer bewust geworden van hun maatschappelijke leefomgeving en de uiteenlopende onzekerheden en risico's die deze in zich draagt. De stijgende criminaliteitscijfers, mede als gevolg van de gestegen materiële welvaart aangezien in het bijzonder de 'kleine' criminaliteit in beginsel lijkt te stijgen, is een van de risico's waarover de mondige burger zich in toenemende mate zorgen maakt. Sinds medio jaren tachtig vormen de bestrijding van de daadwerkelijke criminaliteit maar ook de door burgers ervaren onveiligheid, de angst voor criminaliteit, dan ook belangrijke punten op de politieke agenda. In reactie op het niet eenvoudig te bestrijden criminaliteitsprobleem, de toenemende onrustgevoelens en het afnemende vertrouwen in de overheid (niet alleen waar het de bestrijding van criminaliteit betreft, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van de economie en de sociale zekerheid) worden alle zeilen bijgezet door de regering. Dit heeft zich geuit in een criminaliteitsbeleid waarbij enerzijds wordt gezocht naar preventieve en pragmatische middelen om de criminaliteit zo effectief mogelijk te bestrijden, terwijl anderzijds in belangrijke mate via politici een duidelijke repressieve en zelfs moralistische boodschap wordt verkondigd aan de bevolking. Het internationale terrorisme zoals de wereld dat na 11 september 2001 heeft leren kennen, heeft deze ontwikkeling van een veiligheidscultuur alleen nog maar verder aangewakkerd. Het *derde* hoofdstuk toont hiermee aan dat er in Nederland vanaf medio jaren tachtig geleidelijk aan een maatschappelijk en (rechts)politek klimaat is ontstaan

waarbij het handhaven van veiligheid en in het verlengde daarvan het uitbannen van veiligheidsrisico's een belangrijke overheidstaak zijn geworden.

DE POLICY-BENADERING EN HET POLITIEKE FORUM

Hoewel de in het *derde* hoofdstuk besproken maatschappelijke veranderingen een zeer grote rol hebben gespeeld in het creëren van een goede voedingsbodem voor risicojustitie, zou een verklaring louter aan de hand van deze maatschappelijke veranderingen een te beperkt beeld geven. De impact van de politieke context en daarmee de invloed van politieke partijen of politiek leiders blijven op die manier immers buiten beeld. Bij monde van de wetgever wordt het politieke debat zoals dat plaatsvindt binnen het politiek forum, dat op zichzelf tevens weer wordt beïnvloed door het publiek forum, vertaald naar concrete maatregelen. Beleid en wet- en regelgeving zijn daarmee tevens het resultaat van een aantal processen dat plaatsvindt op het niveau van de politiek. In het *vierde* hoofdstuk wordt aan de hand van het *policy*-model van Kingdon inzichtelijk gemaakt op welke wijze de politieke dynamiek de totstandkoming van de antiterrorismewetgeving heeft beïnvloed. Voor beide in het onderzoek centraal staande perioden, de periode van het 'oude' terrorisme (grootweg van 1970-2001) en de periode van het 'nieuwe' terrorisme (de periode vanaf 11 september 2001 tot heden), worden de *problem stream*, de *policy stream* en de *political stream* in kaart gebracht. Hierbij is in belangrijke mate geput uit officiële documentatie in de vorm van Kamerstukken en wetgevingsadviezen waarin het terrorisme en de voorgestelde maatregelen centraal staan.

Op basis van de beschrijving van het *policy-proces* zoals zich dat ten aanzien van de terrorismebestrijding in de eerste periode in Nederland heeft voltrokken kan worden vastgesteld dat het niet vreemd is dat er indertijd geen speciale antiterrorismewetgeving tot stand is gekomen. De verklaring hiervoor lijkt in het bijzonder gelegen te zijn in de *policy* en de *political stream*. Hoewel de dreiging van zowel het binnenlandse (Zuid-Molukse) als ook van het internationale terrorisme (hierbij valt te denken aan de acties van de RAF in Duitsland en de acties van de IRA in het Verenigd Koninkrijk) acuut was, heeft de publieke angst voor dit terrorisme zoals we dat hedentendage kennen, indertijd nooit voet aan de grond gekregen. Dit hangt niet alleen samen met het feit dat er vanuit de Nederlandse bevolking lange tijd een grote mate van sympathie werd gevoeld voor 'de Molukse' zaak, maar eveneens met het feit dat de politiek – in het bijzonder ten tijde van het Kabinet Den Uyl (11 mei 1973-19 december 1977) – grotendeels afwijzend stond tegenover een harde, gewelddadige, aanpak van de binnenlandse spanningen. De zogenoemde *Dutch Approach* bleef het uitgangspunt van de terrorismebestrijding. Door middel van de *Dutch Approach* werd getracht om door langdurig onderhandelen een einde te maken aan terroristische (gijzelings)acties. Pas indien zou blijken dat onderhandelen en praten zinloos waren zou een gewelddadige ingrijpen

overwogen kunnen worden. Met het verharden van de Molukse acties na 1975, de bekendheid van de actievoerders met de *Dutch Approach* alsook de groeiende gevoelens van onrust onder de Nederlandse bevolking bleek de geweldloze insteek echter niet langer houdbaar en werd zowel de treinkaping bij De Punt als de gijzeling op het provinciehuis in Assen met geweld beëindigd. In beide acties had Van Agt, voorstander van een hardere aanpak van terrorisme, de leiding. Bij De Punt in 1977 was dit uit hoofde van zijn functie als minister van Justitie onder Den Uyl en in 1978 in Assen als minister-president. Ondanks de grimmigere acties van de Molukkers, de daardoor groeiende onrust onder de bevolking en een minister-president die het gebruik van geweld in tegenstelling tot zijn voorganger niet schuwde, bleef het ook na 1977 stil op het gebied van antiterrorismewetgeving. Zelfs het voorstel tot uitbreiding van de samenwerking dat indertijd uit de koker van Van Agt zelf kwam, werd tijdens het eerste Kabinet Van Agt niet verder geconcretiseerd. Om in termen van Kingdon te spreken heeft er zich in de periode voor 2001 geen *policy window* kunnen vormen waarbij de drie voornoemde *policy streams* elkaar hebben gekruist en er een dusdanig 'gunstig' klimaat ontstond dat nieuwe antiterrorismewetgeving kon worden geïmplementeerd.

Voor de periode na 2001 is eveneens het *policy process* in kaart gebracht. De complexiteit en meerduideligheid van het 'nieuwe' terrorisme vormen onmiskenbaar een lastig probleem voor overheden: zij zien zich gesteld voor een heterogene groep van niet duidelijk herkenbare daders die in principe over de gehele wereld verspreid zitten en bereid zijn alles te geven voor hun zaak. Ook is het doelwit waartegen de acties gericht zijn, 'het Westen', dusdanig veelomvattend en ongrijpbaar dat het moeilijk is gericht beleid te voeren. Met andere woorden, het staat buiten kijf dat de ongrijpbaarheid van het nieuwe terrorisme het de (straf)wetgever niet gemakkelijk maakt. In deze periode zijn dan ook diverse strafrechtelijke antiterrorismewetten geïmplementeerd, die in het kader van dit onderzoek zijn bestudeerd. Het betreft de Wet terroristische misdrijven (WTM), de Wet afgeschermd getuigen (WAG), de Wet opsporing terroristische misdrijven (WOTM), de Wet strafbaarstelling deelneming en meewerking aan training voor terrorisme en de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid (BMNV). Het overzicht van wetgeving laat zien dat de verschillende wetten in beginsel in belangrijke mate zijn ingegeven door terroristische gebeurtenissen in het buitenland, waarbij in het bijzonder de aanslagen in Madrid in 2004 een belangrijke *eyeopener* lijken te zijn geweest voor de overheid: het nieuwe terrorisme had ook het Europese continent bereikt. In de moord op Van Gogh en de onrust rondom de Hofstadgroep in november van datzelfde jaar werd vervolgens een belangrijke bevestiging gevonden voor deze notie. De belangrijkste grondslag van de wetgeving is gelegen in 'de ernstige bedreiging voor de staat, de democratie en de samenleving' en daarmee in het belang van collectieve veiligheid. De totstandkoming van de verschillende antiterrorismewetten is niet zonder slag of stoot gegaan. Zowel vanuit de Tweede en de Eerste Kamer als vanuit de adviserende instan-

ties is stevige en op onderdelen fundamentele kritiek uitgeoefend op de voorgestelde wetgeving. De noodzaak en de beoogde effectiviteit van de wetten werd in twijfel getrokken, er werd gewezen op de gespannen verhouding tussen de voorgestelde maatregelen tot fundamentele beginselen en (men)sen)rechten en tevens werd er herhaaldelijk gediscussieerd over het al dan niet opnemen van een horizonbepaling in de wetgeving. Ondanks deze soms niet mis te verstane kritieken is, afgezien van de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid, alle wetgeving uiteindelijk vrijwel ongewijzigd aangenomen. Opvallend hierbij is dat de geuite bezwaren vanuit de Tweede Kamer of de adviserende instanties zoals de Raad van State eenvoudig terzijde werden geschoven of niet gemotiveerd werden verworpen. Ook politieke partijen die zich in eerste instantie als een duidelijke tegenstander opstelden van de voorgestelde wetgeving stemden uiteindelijk in met het desbetreffende wetsvoorstel. Het feit dat er niets werd gedaan met de door hen in eerdere stadia van de behandeling geuite kritieken en voorgestelde aanpassingen leek een positieve stem niet in de weg te staan. Wanneer men de *political stream* voor deze periode beziet, dan is deze houding van de politiek en daarmee van de (straf)wetgever enigszins te plaatsen. Na 2001 zijn alle politieke partijen in Nederland als gevolg van de politieke onrust door de flitscarrière van Fortuyn en de LPF genooddaakt zichzelf te 'herpositioneren'. En masse wordt aangesloten bij problemen en vraagstukken die onder de bevolking leven om op deze manier het vertrouwen van de onder Paars gedesillusioneerd geraakte bevolking weer terug te winnen. Twee onderwerpen die onder andere ten tijde van Paars in de optiek van de bevolking te weinig aandacht zouden hebben gekregen, zijn immigratie en veiligheid. Sinds het belang van beide onderwerpen door de terroristische aanslagen in New York en Washington op 11 september 2001 nog eens extra is onderstreept, lijkt geen enkele politieke partij het zich te kunnen permitteren om veiligheid en immigratie links te laten liggen. Ook in de jaren na 2002 is veiligheid een belangrijk speerpunt van de Kabinetten Balkenende. Naast deze aanhoudende nadruk op veiligheid, blijft ook de dreiging van het terrorisme actueel. De aanslagen in Londen en Madrid, maar ook de gebeurtenissen in eigen land dragen hier aan bij. Verschillende onderzoeken laten zien dat de burgers in Nederland in de periode 2002-2005, de periode waarin deze gebeurtenissen hebben plaatsgevonden, het meest angstig zijn voor een terroristische aanslag. De meest omstreden en omvangrijke wetswijzigingen (de Wet terroristische misdrijven, de Wet afgeschermd getuigen en de Wet opsporing terroristische misdrijven) stammen alle uit deze periode. De laatste paar jaren, vanaf 2006, lijkt terrorisme een minder belangrijk onderwerp op de politieke agenda's. De mondiale economische crisis domineert het debat. Ook onder burgers leeft het terrorisme minder.

DE POLICY-BENADERING EN HET JURIDISCH FORUM

In het *vijfde* hoofdstuk staat het juridisch forum centraal. In dit onderzoek wordt onder het juridisch forum verstaan de (straf)rechtswetenschap en de (straf)rechtspraktijk. De relatie en de dynamiek tussen het juridisch forum aan de ene kant en de (straf)wetgever en het politiek forum aan de andere kant zijn complex te noemen. Een deel van deze belangrijke, doch complexe relatie is in het onderhavige onderzoek blootgelegd door in kaart te brengen in hoeverre het juridisch forum in staat is geweest de (straf)wetgever voor wat betreft de antiterrorismewetgeving enigszins te beïnvloeden. In dit hoofdstuk is aan de hand van literatuurstudie in kaart gebracht of, en zo ja op welke wijze binnen het juridisch forum in voornoemde tijdsperiodes is gedebatteerd over de bestrijding van terrorisme en de concrete antiterrorismewetgeving. Hierbij is in het bijzonder gelet op binnen het juridisch forum gesignaleerde voor- en nadelen van de geopperde wetgeving en tevens op fundamentele kritiek die ziet op het mogelijk schenden van specifieke belangen als gevolg van de nieuwe wetgeving.

Wanneer vanaf halverwege de jaren zeventig duidelijk wordt dat het Zuid-Molukse terrorisme serieuzer en mogelijk meer permanent is dan de regering tot die tijd had ingeschat, is een duidelijke verandering in de toon van het debat over terrorisme en terrorismebestrijding binnen het juridisch forum zichtbaar, welke verandering ook wordt weerspiegeld door de vonnissen in de verschillende processen tegen de Zuid-Molukkers. Waar eerst de nadruk lag op het ter discussie stellen van (de wettelijke basis van) het – grotendeels geïmproviseerde – handelen van de overheid ten tijde van de bezetting van de Indonesische ambassadeurswoning te Wassenaar in 1970 en op de voorstellen uit de Terreurbrief, spitste de discussie zich vanaf 1975 steeds meer toe op de vraag in hoeverre het strafrechtelijk instrumentarium wel toereikend was voor een effectieve bestrijding van terrorisme. Hoewel de terroristische acties van de Zuid-Molukkers worden veroordeeld door het gros van het juridisch forum en men van mening is dat de terroristen hard moeten worden aangepakt, wat eveneens blijkt uit de hoge straffen die vanaf 1975 worden opgelegd, is men het er echter ook over eens dat daartoe voldoende mogelijkheden aanwezig zijn binnen het bestaand strafrechtelijk instrumentarium. Natuurlijk waren er ook geluiden te horen die zich in positieve zin uitlieten over een uitbreiding van het straf(proces)recht, maar door de bank genomen kan worden geconcludeerd dat door de Nederlandse juristen in de jaren zeventig speciale terrorismewetgeving niet werd gesteund. Deze relatieve milde toonzetting binnen het juridisch forum hangt logischerwijze samen met het feit dat er buiten de voornoemde aspecten geen concrete wetswijzingen zijn voorgesteld door de regering, maar ook met het feit dat in ons land in vergelijking tot ons omringende landen – mogelijkkerwijs door de gematigde opstelling van de regering – het terrorisme nooit écht volledig tot ontwikkeling heeft kunnen komen.

Na 2001 is er veel geschreven over de verschillende strafrechtelijke anti-terroriswetten binnen het juridisch forum. Het probleem, het 'nieuwe' terrorisme, wordt grotendeels onderschreven, de met het oog daarop geformuleerde oplossingen door de (straf)wetgever worden daarentegen over het algemeen kritisch tot zeer kritisch ontvangen. De kritiek raakt dikwijls de kern van de verschillende wetsvoorstellen: zowel de verwachte opbrengsten van de nieuwe maatregelen en bevoegdheden als de daarmee gepaard gaande kosten worden ter discussie gesteld. De verwachte beperkte effectiviteit en de aanzienlijke beperkingen die de verschillende maatregelen met zich mee (kunnen) brengen voor de aan het strafrecht ten grondslag liggende fundamentele beginselen en (grond- en mensen)rechten maken dat verschillende actoren binnen het juridisch forum de (straf)wetgever het vuur aan de schenen leggen. Hoe valt deze ingrijpende wetgeving waarvan de noodzaak en, in het verlengde daarvan, de effectiviteit, niet altijd duidelijk vaststaan te rechtvaardigen? En op welke wijze is er in de uiteindelijke keuze van de wetgeving rekening gehouden met negatieve bijeffecten van de wetgeving? Dit zijn, zeker met het oog op een zorgvuldige belangenafweging door de wetgever, belangrijke vragen die worden opgeroepen door het juridisch forum. Niet alleen de inhoud van de verschillende wetgeving wordt bekritiseerd door het juridisch forum, ook wordt de *wijze waarop* sommige wetgeving tot stand is gekomen ter discussie gesteld. Hierbij wordt in het bijzonder gewezen op het door de (straf)wetgever te eenvoudig terzijde schuiven van de resultaten voortvloeiend uit en in een aantal gevallen zelfs in het geheel overslaan van, de gebruikelijke adviesrondes voor onder meer de Raad van State, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de Rechtspraak. Dit wordt met het oog op een zorgvuldige belangenafweging als kwalijk ervaren. Wanneer wordt gezien in hoeverre de kritiek vanuit het juridisch forum op enigerlei wijze is terug te zien in de belangenafweging van de wetgever, kan echter worden vastgesteld dat het juridisch forum de antiterroriswetgeving nauwelijks heeft weten te beïnvloeden.

BEVINDINGEN

In het *zesde* en tevens laatste hoofdstuk worden de resultaten van de twee in het onderzoek centraal staande benaderingen aan de hand waarvan de totstandkoming van de antiterroriswetgeving is geanalyseerd, de *structural cultural*-benadering en de *policy*-benadering, bijeen gebracht. Met behulp van beide benaderingen is inzichtelijk gemaakt dat veranderingen in de sociale structuur van een samenleving en veranderingen in culturele gevoeligheden weliswaar een belangrijke rol spelen in het bepalen van de richting waarin het (straf)recht en het criminaliteitsbeleid zich zullen ontwikkelen, maar dat het vervolgens tevens afhangt van de politieke dynamiek of, hoe en in hoeverre daaraan concreet uitvoering wordt gegeven. Deze wisselwerking tussen de

maatschappelijke voedingsbodem en een politiek forum dat zich hierdoor gretig laat voeden, heeft in Nederland daarmee – zo blijkt uit het onderzoek – ook een belangrijke invloed gehad op de belangenafweging die ten grondslag ligt aan de antiterrorismewetgeving. Hierop aansluitend is een opvallende bevinding van het onderzoek de grote mate waarin het politiek forum zich lijkt te laten leiden door de publieke opinie en daarmee door de ‘waan van de dag’. Dit gaat, in ieder geval voor wat betreft voornoemde belangenafweging, soms zelfs zo ver dat adviezen van geconsulteerde instanties het tegen deze publieke opinie en populistische sentimenten moeten afleggen.

Binnen een veiligheidscultuur is, zo kan eveneens worden afgeleid uit het onderzoek, weinig plaats voor het meer kritisch en genuanceerd debat zoals dat over de antiterrorismewetgeving is gevoerd binnen het juridisch forum. Dit is op zijn zachtst gezegd opvallend te noemen, gezien vanuit het feit dat de antiterrorismewetgeving niet alleen op zichzelf (nieuwe) ingrijpende bevoegdheden tot gevolg heeft, maar eveneens de structuren van het strafrechtssysteem raakt. De gekozen onderzoeksaanpak brengt met zich mee dat er aan de hand van de reconstructie van het debat over de totstandkoming van de antiterrorismewetgeving uiteenlopende bevindingen kunnen worden geformuleerd. Deze bevindingen – die zich niet alleen tot de (straf)wetgever richten, maar eveneens tot het politiek en het juridisch forum – laten zien dat er diverse aanknopingspunten zijn om de belangenafweging door de (straf)wetgever aan kracht te laten winnen. Met het oog op de naar verwachting persistente veiligheidscultuur en de eenzijdige nadruk die daarbinnen op de collectieve veiligheid wordt gelegd – niet louter waar het de bestrijding van terrorisme betreft – is dat laatste geen overbodige luxe.

Summary

Legislation in a Culture of Control. The Drafting of Dutch Counterterrorism Legislation Seen from a Social and Legal-Political Context

INTRODUCTION

This research aims to provide insight into how developments in the social and the legal-political context carry over into the drafting of new laws and regulations. As a result of an increased emphasis on security within the public and political debate from roughly the mid-eighties, criminal law has partly undergone a number of important changes. In regards to the field of crime-control, it hereby no longer fulfills the traditional repressive role, but rather one in which it is used as a means to avoid a certain 'evil' – such as criminal or risky behavior. Consequently, the considerable expansion of this preventive detection function has turned criminal law into one of the main instruments of government to control security risks. This trend is also referred to as the development of actuarial justice and actuarial criminal law: the arming against possible threats and risks when it comes to fighting crime. Actuarial justice involves a policy-focused, instrumental approach to criminal law. This means that one of the main criticisms toward actuarial justice is that it is at odds with (individual) legal protection. This seems particularly the case in this study's central standing concretization of actuarial justice, namely anti-terrorism legislation implemented within the Dutch Criminal Code.¹

Where legislation, including criminal legislation, should be the result of careful consideration by the legislator of possibly conflicting rationalities and corresponding interests and values, it appears that the increased emphasis on the importance of public security and the politicization of security has made such careful and insightful consideration more difficult. The more radical the potential security risk upon which action must be taken, the easier it seems to take more far-reaching measures. How careful the government during the South-Moluccan terrorist acts in the seventies and eighties was to implement special anti-terrorism legislation, so different is the attitude of the government after the attacks in New York in 2001. Referring to the nature and threat of

1 In this summary, 'criminal law' refers to both *substantive* and *procedural* criminal law.

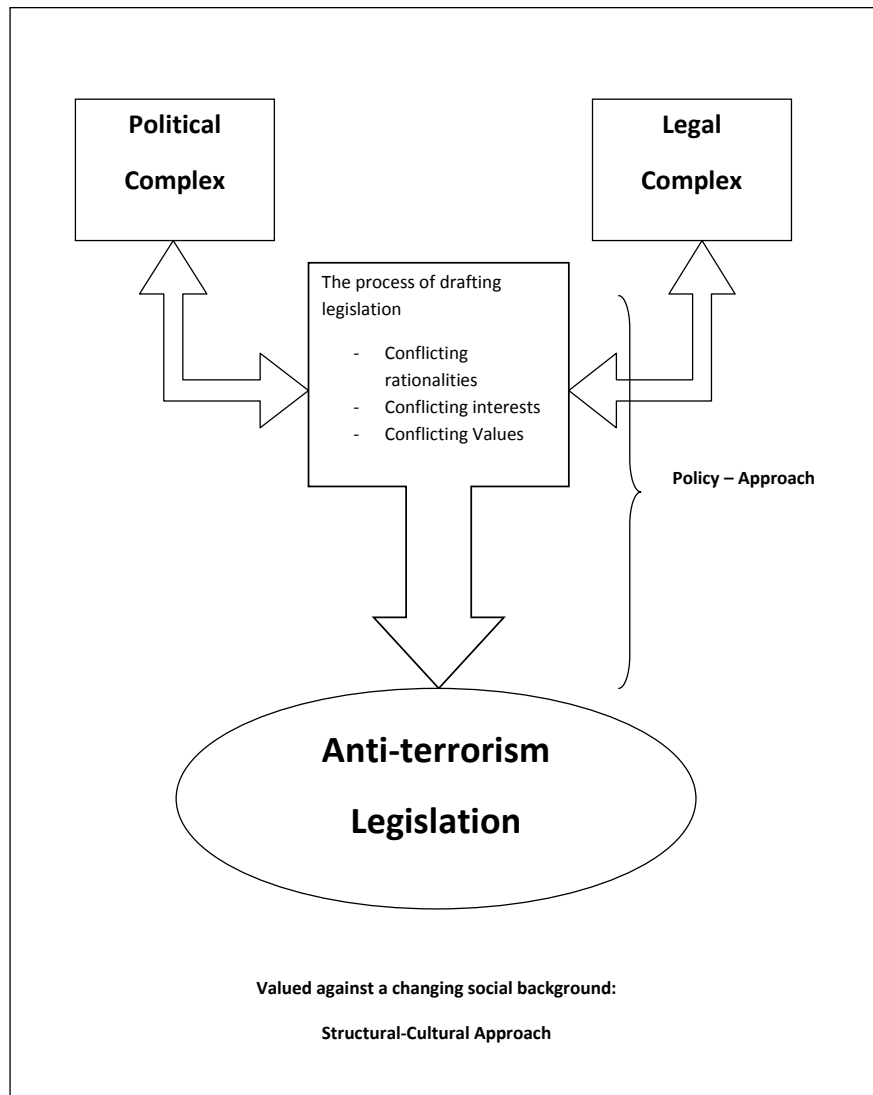
new international terrorism, within a relatively short time various – and some radical – anti-terrorism laws have been designed and implemented. The many critical voices against anti-terrorism legislation from within the field of criminal law and legal practice were for the most part discarded. Despite the more concrete and domestic threat from South-Moluccan terrorists in the seventies, in this period no special anti-terrorism legislation was drafted. Based on an analysis of the discussion on anti-terrorism legislation in the Netherlands, this study will seek to understand how it can be understood that the weighing of interests, as has been done by the legislator in regards to the fight against terrorism, has been seen so different in the period between 1970 and 2001 when compared to the period between 2001 and the present. To obtain this insight, the research will not focus on the legal context within which anti-terrorism legislation has been established, but it will rather focus on the drafting of this legislation within the broader context of the interaction between structural, cultural and legal-political changes within society.

This objective has resulted in the following main research questions:

1. *How and to what extent does the changing social context play a role in the drafting of anti-terrorism legislation and the related weighing of interests by the legislator?*
2. *How and to what extent does the changing political context influence the drafting of anti-terrorism legislation and the related weighing of interests by the legislator?*
3. *How and to what extent has the field of criminal law influenced the drafting of anti-terrorism legislation and the related weighing of interests by the legislator?*
4. *How do the under 1, 2 and 3 annotated developments relate to each other in regards to the drafting of the anti-terrorism legislation?*

To create the best possible understanding of how the aforementioned social and legal-political developments carry over into the drafting of new laws and regulations, this study will follow the work of American criminologists Jones and Newburn by combining two different methods of analysis: the structural cultural approach and the policy approach. The structural cultural approach seeks to explain changes within the crime-control field through fundamental shifts in social and economic structures and changes in cultural sensitivities. The policy approach focuses on direct influences from the political context on the drafting of legislation. Kingdon's main model within this policy approach is used in this study to analyze anti-terrorism legislation by distinguishing the different streams belonging to the model in order to identify various factors that have been of influence upon the drafting of the legislation in its final form. The various streams within the model can be distinguished as follows: the problem stream in which a problem is detected and upon which

the legislator must react; the policy stream in which the drafting of legislative proposals and regulations takes place, and the political stream to which belongs, among others, the composition of Parliament, developments in public opinion and voting, and all other key elements within the political context in which problems and policy circulate. This policy approach will be used according to two complexes that have played an important role in the debate on anti-terrorism legislation, namely the political complex and the legal complex. The political complex in this study refers to the Senate and the House, while the legal complex refers to the complex of criminal law practitioners and academics. The choice of these complexes has to do with the fact that both have often taken opposing positions in the debate on anti-terrorism legislation. In order for an accurate analysis of the transparency and accuracy of the drafting of anti-terrorism legislation, it is also useful to map out how and to what extent these opposing views are visible in the final choices made by the legislator. Figure 1 shows in what way the two approaches, the political complex and the legal complex are connected with each other in this research.



THE STRUCTURAL CULTURAL APPROACH

Following the aforementioned structural cultural approach, the drafting of new legislation should not be considered as an isolated development: it must first be viewed from the broader context of a changing society. This approach finds its basis in different sociological and criminological theories concerning the emergence of the risk society and the culture of control. The *second* chapter provides insight into this theory through an extensive literature review.

The great emphasis on security and the mitigation of security risks are characteristics of what in sociological and criminological literature is called the modern risk society. Ulrich Beck first used the term 'risk society'. The risk society is presented as a new phase of modern society characterized by a greater emphasis on and awareness of 'new risks' as unwanted 'by-products' of technological and industrial developments of the modern society that have made it into what it is today. These new risks are because of their nature barely manageable and therefore, according to Beck, they contribute to increased feelings of fear and insecurity among citizens. In response to the decline of a perceived safety, the demand for safety in a risk society has thus increased significantly. Terrorism is an important example of such a new and catastrophic 'global' risk that makes citizens feel unsafe. Building on the work of Beck, sociologist David Garland takes as a starting point the relationship between the changing social context and changes in thinking about crime and crime control. Garland talks about the emergence of a culture of control. The aforementioned development of actuarial justice fits within a new politics surrounding criminal justice associated with the culture of control in which the protection of society against crime is central, rather than the protection of the individual. Garland finds the explanation for the changes that have occurred in the area of criminal law and crime control, especially in the fact that the government had to find an acceptable solution to avoid the unpleasant message that the crime rate in an open, complex and prosperous society is high, that it will continue to increase and that the capacity of the government to combat high crime rates is limited. Partly under the influence of media and populist politics, it is according to him not unusual that questions concerning legitimacy and necessity are no match for more pragmatic governance and managerial considerations on risk and nuisance limitation. The work of Garland is, because of the connection it establishes between social changes and changes in thinking about crime control and subsequent legislation, the main theoretical pillar of the structural cultural approach as found in the third chapter of this research. In this *third* chapter, the structural cultural approach is applied to the Dutch situation. Based on a review of the literature using different legal, sociological, criminological and political science sources (written and unwritten), the most relevant and striking changes were mapped in social structures, cultural sensitivities and legal policy developments in the Netherlands since World War II. Such understanding is essential to explaining the

significantly different response from the government to the South-Moluccan terrorist acts in the seventies and eighties when compared to the government's response to new forms of terrorism. The absence of special anti-terrorism legislation in the seventies and eighties seems not uniquely to be understood in light of there being 'another government'.

Following in the footsteps of countries like the United States and the United Kingdom, the contours of a strong culture of control have become visible through the chronologically described social trends and changes in the Netherlands. In accordance with the insights of Beck, Giddens and Garland, the third chapter makes clear that in the Netherlands, in particular in the sixties and seventies, important social changes were taking place that are at the basis of the emergence of a Dutch risk society. Citizens have not only become more demanding and expressive, but they have also become more aware of their social environment and various related uncertainties and risks. The rising crime rates compose one of the risks about which expressive citizens are increasingly worried. This rise seems partly the result of increased material wealth, because more specifically 'small' crime seems to be rising. Since the mid eighties, the fight against actual crime, against the feelings of unsafety experienced by citizens and against the fear of crime, therefore, form important points on the political agenda. In reaction to the difficult problem of combating crime, growing unrest and a decline in trust of government (not just where combating crime is concerned, but for example also in the field of economy and social security), the government has seriously increased effort. This has expressed itself through a crime policy in which the government has partly sought for preventive and pragmatic means to combat crime as effectively as possible, while at the same time spreading clearly repressive and even moralistic messages to the public through the mouths of politicians. International terrorism, as the world has come to experience it after September 11, 2001, has only served as an increased stimulus of the development of a culture of control. The third chapter serves to show that in the Netherlands since the mid-eighties a social and legal-political climate has gradually emerged in which the maintenance of security, and by extension also the elimination of security risks, has become an important government task.

THE POLICY APPROACH AND THE POLITICAL COMPLEX

Even though in the third chapter social changes play a major role in creating a foundation for discussions of actuarial justice, an explanation based solely on social changes would provide a limited view. This way, the impact of the political context and thus the influence of political parties or political leaders would be ignored. Through the legislator, the political debate as it occurs within the political complex – which in turn is also affected by the public complex – is translated into concrete measures. Policy and legislation are

thereby also the result of a number of political processes. In the *fourth* chapter, Kingdon's policy model assists in providing insight into how political dynamics have influenced the drafting of anti-terrorism legislation. The problem stream, the policy stream and the political stream are mapped for both periods that are examined in this research – the period of 'old' terrorism (roughly from 1970 to 2001) and the period of 'new' terrorism (the period from September 11, 2001 to the present). This research largely draws upon official documentation in the form of parliamentary papers and advisory opinions on legislation in which terrorism and proposed measures are central.

Based on the description of the policy process in regards to the fight against terrorism that took place in the Netherlands during this first period, it can be said that it is not surprising that at the time no special anti-terrorism legislation had been drafted. The explanation for this seems particularly located in the policy and political streams. Although the threat of both domestic (in this case, South-Moluccan) as well as international terrorism (such as the actions of the RAF in Germany and the actions of the IRA in the United Kingdom) was acute, the public fear for such terrorism as we know it today, never got a foothold in the public back then. This has to do not only with the fact that a great deal of sympathy was felt for the 'Moluccan' cause within the Dutch population, but also with the fact that political arena – especially at the time of the cabinet Den Uyl (May 11, 1973 to December 19, 1977) – was largely disapproving of a hard and violent approach to tackling domestic tensions. The so-called 'Dutch Approach' remained the premise of combating terrorism. By means of the 'Dutch Approach', attempts were made through lengthy negotiations to end terrorist actions that had taken the form of hostage takings. Only if it appeared that negotiations were pointless, a violent act could be considered. The hardening of the Moluccan actions after 1975, the reputation of the activists with the 'Dutch Approach', as well as the growing feeling of unrest among the Dutch population, revealed that the non-violent approach was no longer tenable. Both the train hijacking at the Point and the hostage in the provincial government building in Assen were forcibly terminated. In both actions Van Agt, who was in favor of a tougher approach to terrorism, was the leading man. At the Point in 1977, he was the leader by virtue of his position as Minister of Justice within the Den Uyl cabinet and in Assen in 1978 he was the Prime Minister. Despite grim Moluccan actions, the resulting increase in civil unrest and a Prime Minister who did not shy away from violence in contrast to his predecessor, no anti-terrorism legislation was drafted in that time. Even the proposal to extend the conspiracy that came from Van Agt himself was not concretized during Van Agt's first Cabinet. To speak in Kingdon's terms, in the period before 2001 no policy window had been created in which the three above-mentioned policy streams could have crossed to create a 'favorable' environment in which new anti-terrorism legislation could have been implemented.

For the period after 2001, the policy process also been mapped. The complexity and ambiguity of 'new' terrorism is clearly a problem for governments: they see themselves faced with a heterogeneous group of non-recognizable offenders who are spread across the globe and are prepared to give everything for their cause. Furthermore, the target at which the actions are aimed, that is to say 'the West', is so comprehensive and elusive that it is difficult for them to effectuate policy. In other words, it is clear that the elusiveness of new terrorism is not making the legislator's job an easy one. In this period, several anti-terrorism laws have been implemented and have been studied for this research: the Crimes of Terrorism Act (WTM), the Protected Witnesses Act (WAG), the Expanding the Scope for Investigating and Prosecuting Terrorist Crimes Act (WOTM), and the Administrative Measures National Security Act (BMNV). The list of legislation shows that the different laws are in principle largely motivated by terrorist incidents abroad, and it seems that in particular the attacks in Madrid in 2004 were a major eye opener for the government; a new form of terrorism had reached the European continent. The murder of Van Gogh and the turmoil surrounding the Hofstad group in November that year became an important confirmation of this notion. The main basis of the legislation lies in 'the serious threat to the state, democracy and society' and, therefore, is in the interest of collective security. The drafting of various anti-terrorism laws did not go without a struggle. Both from the Lower and Upper Houses, as well as from the advisory bodies, solid and fundamental criticism was given on the proposed legislation. The need and the intended effectiveness of the laws were questioned and the tense relationship between the proposed legislation and fundamental principles of human rights was highlighted. Moreover, there were repeated arguments about whether or not to include a sunset clause in the legislation. Despite these clear criticisms and apart from the Administrative Measures National Security Act, in the end virtually all legislation was adopted unchanged. It is remarkable that the objections from the Lower House or the advisory bodies, like the Dutch Council of State, were simply abandoned or rejected without motivation. Even political parties that initially took a clear stance in opposition of the proposed legislation ultimately showed agreement with the relevant bill. The fact that nothing was done with their criticisms and proposed changes in earlier stages seemed not to hinder the way to a vote of confidence. When the political stream for this review period is examined, then the attitude of politicians and also the legislator can be placed in context. After 2001, all political parties in the Netherlands were forced to reposition themselves as a result of the political unrest created by the hot career of Fortuyn and the LPF. Parties suddenly tried to connect with problems and issues of people who were disillusioned under the 'Purple' Cabinet in order to regain confidence. Two other topics that at the time of the Purple Cabinet received little attention according to the population were immigration and security. As the importance of both topics was even more emphasized by the terrorist attacks on New York and Washington on

September 11, 2001, it seems no political party can afford to ignore these topics anymore. In the years after 2002, security became an important focus of the Balkenende Cabinets. Besides this continuous emphasis on security, the threat of terrorism remains current. The attacks in London and Madrid, but also the events at home have contributed to this. Several studies show that citizens in the Netherlands in the period between 2002 to 2005, when these events occurred, were most anxious about an impending terrorist attack. The most controversial and important legislative changes (the Crimes of Terrorism Act, the Protected Witnesses Act and the Expanding the Scope for Investigating and Prosecuting Terrorist Crimes Act) all sprang from this period. Since 2006, terrorism has stopped dominating the political agenda. Many citizens seem to have lost interest in the subject, as the global economic crisis has started playing a more important role in the political and public arena.

THE POLICY APPROACH AND THE LEGAL COMPLEX

The main focus of the *fifth* chapter is the legal complex. In this research the legal complex refers to legal and criminal law practitioners and academics. The relationship and dynamics between the legal complex on the one hand and the legislator and the political complex on the other are intricate. Part of this relationship in the present study is revealed by mapping out how the legal complex has been able to exert some influence over the legislator regarding anti-terrorism legislation. A review of the literature examines how within the legal complex in aforementioned time periods discussions about combating terrorism and the actual anti-terrorism legislation had taken place. In this case, particular attention was paid to identified advantages and disadvantages of suggested legislation within the legal complex, as well as to fundamental criticism related to the possible violation of specific interests as a result of new legislation.

When from the mid-seventies it became clear that the South-Moluccan terrorist attacks became more serious and possibly more relevant than the government had previously assumed, a marked change in the tone of the debate on terrorism and counterterrorism within the legal complex became visible. This change was also reflected by the sentences given in the various lawsuits against the South-Moluccan offenders. Where previously the emphasis was on questioning the legal basis of the largely improvised actions of the government during the occupation of the Indonesian ambassador's residence in Wassenaar in 1970 and the proposals from the Terror Letter, as of 1975 the discussion gradually changed focus to the extent to which the legal instruments were sufficient for effectively combating terrorism. While the acts of the South-Moluccan terrorists are condemned by most of the legal complex and it is felt that the terrorists should to be punished in a harsh manner – which is also reflected in the high penalties that were imposed since 1975 – there is also

agreement on the fact that there are adequate opportunities to do so with existing instruments provided by criminal law. Of course, some people also expressed an interest in the expansion of criminal law, but on the whole it can be concluded that in the seventies Dutch legal practitioners and academics did not support special terrorism legislation. This relatively mild tone in the legal complex is logically related to the fact that, except for aforementioned aspects, no specific legislative changes were proposed by the government. Moreover, it is also related to the fact that in the Netherlands – when compared to surrounding countries and possibly due to the moderate alignment of the government – terrorism has never fully developed.

Since 2001, much has been written about various anti-terrorism laws within the legal complex. The problem – ‘new’ terrorism – is largely endorsed, yet the solutions formulated by the legislator have by contrast generally been received with much criticism. The criticism often touches the core of the various bills: both the expected returns of the new measures and powers as well as the associated costs are questioned. The expected limited effectiveness and significant limitations of the various measures in relation to the fundamental principles of the Constitution and human rights that are the foundation of criminal law, allow the different actors within the legal complex to make life miserable for the criminal legislators. How can this major piece of legislation, of which the necessity and by extension effectiveness is not always clearly determined, be justified? And, in which way have negative side effects been taken into account in the final choice of legislation? Especially considering a careful weighing of interests by the legislator, these important questions are being raised by the legal complex. Not only the content of the various legislation has been criticized by the legal complex, but even the manner in which some legislation has come into existence is being questioned. In this case, particular attention is paid to the setting aside – and in some cases, the altogether skipping – by the legislator of results that have been obtained by the usual advice rounds, including the Dutch Council of State, the Dutch Association for the Judiciary and the Dutch Council for the Judiciary. Considering the careful weighing of interests, this is generally ill-perceived. When examining the extent to which the criticism from within the legal complex can be found in the weighing of interests by the legislator, one can only conclude that the legal complex has hardly influenced the drafting of anti-terrorism legislation.

FINDINGS

In the *sixth* and final chapter, the results of the two main approaches that have enabled the analysis of the drafting of anti-terrorism legislation, namely the structural cultural approach and the policy approach, are brought together. Some interesting findings are presented that not only apply to anti-terrorism

legislation, but also to actuarial justice in general. The use of both approaches has made visible that although changes in the social structure of society and changes in cultural sensibilities play an important role in determining the direction in which criminal law and crime policy are developed, the political dynamic is also important in determining if, how and to what extent policy and law are actually implemented. As the research shows, this interaction between social factors and the additional support of a political complex has had a significant influence on the drafting of anti-terrorism legislation in the Netherlands. The debate on anti-terrorism legislation as it was conducted within the political complex closely follows and contributed to the creation of a culture of control.

The research also shows that there is little space within a culture of control for the more critical and nuanced debate, as was conducted on anti-terrorism legislation within the legal complex. This is remarkable to say the least when one takes into account the far-reaching consequences that the anti-terrorism legislation has not only for individual terrorism suspects but also for the foundation and structure of the Dutch criminal legal system. The chosen research approach in regards to the reconstruction of the debate on the drafting of the anti-terrorism legislation allows for the possibility of formulating different findings. These findings – which are not only aimed at the legislator, but also at the political complex and the legal complex – provide several important suggestions that can aid the legislator in the weighing of interests. These suggestions are not a luxury in light of the predicted persisting culture of control and the one-sided emphasis on collective security within it.

Literatuurlijst

Abels 2007

Abels. P. (2007), 'Je wilt niet geloven dat zoiets in Nederland kan: Het Nederlandse contraterrorismebeleid sinds 1973', in: B. Duyvensteyn & I. de Graaf (red.), *Terroristen en hun bestrijders: vroeger en nu*, Meppel: Boom, p. 121-128.

Abspoel 1976

Abspoel, J.J. (1976), 'Requisitoir in de zaak van het Openbaar Ministerie tegen J.R. en zes anderen (bezetting Indonesisch Consulaat Amsterdam)', *DD*, p. 304-337

Abspoel 1979

Abspoel, J.J. (1979), *Studenten, moordenaars en ander volk*, Ede.

Aerts e.a. 1999

Aerts, R. e.a. (1999), *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990*, Nijmegen/Amsterdam: Uitgeverij SUN.

Aerts 1999

Aerts, R. (2009), *Het aanzien van de Politiek*, Amsterdam: Prometheus.

Albeda 1984

Albeda, W. (1984), *De crisis van de werkgelegenheid en de verzorgingsstaat*, Kampen.

Albeda en Wemelsfelder 1986

Albeda, W. en Wemelsfelder, J. (1986), *De verzorgingsstaat, slopen of renoveren?*, Assen: Van Gorcum.

Albert en Schlössels 2006

Albert, C.L.G.F.H. en Schlössels, R.J.N. (2006), 'Terrorismebestrijding: het bestuursrecht aan zet, de rechtsstaat in gevaar?', *NJB*, p. 2522-2530.

AIVD 2001

Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (2001), *Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw: dreigingsbeeld en positionering BVD*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

AIVD 2002

Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (2002), *Rekrutering in Nederland voor de jihad*, van incident naar trend, 9 december 2002, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

AIVD 2004

Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (2004), *Van Dawa tot Jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, 23 december, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

AIVD 2004a

Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (2004a), *Saoedische invloeden in Nederland, verbanden tussen salafitische missie, radicaliseringsprocessen en islamitisch terrorisme*, nr. 0000000/01, 9 juni, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

AIVD 2005

Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (2005), *Jaarverslag 2004*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

AIVD 2006

Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (2006), *De gewelddadige jihad in Nederland – Actuele trends in de islamistische-terroristische dreiging*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

AIVD 2008

Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (2008), 'Jihadistisch terrorisme in Nederland: dreiging en bestrijding', in: E.R. Muller, U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme: Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer, p. 55-95.

Alink 2004

Alink, M. (2004), 'AIVD informatie als bewijs in het strafproces', in: P.D. Duyx en P.D.J. van Zeben (red.), *Via Straatsburg*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 155-179.

Allen en Loubert 2005

Allen, B. en Loubert A. (2005), 'History and Identity: Moluccans in the Netherlands', geraadpleegd via: <http://www.safecom.org.au/dutch-moluccans.htm>.

Altheide 2003

Altheide, D.L. (2003), 'Notes towards a politics of fear', *Journal of Crime, Conflict and Media*, (1), p. 37-54.

Altheide 2006

Altheide, D.L. (2006), *Terrorism and the Politics of Fear*, Oxford: Altamira Press.

Andeweg en Irvin 2009

Andeweg, R.B. en Irvin, G.A. (2009), *Governance and Politics of the Netherlands*, Hampshire: Palgrave Macmillan.

D'Anjou 1986

d'Anjou, L.J.M. (1986), *Actoren en factoren in het wetgevingsproces. Een empirische theorie over de totstandkoming van wetgeving*, Deventer: Tjeenk Willink.

Ardau en Van Munster 2007

Ardau, C. en Munster, R. van (2007), 'Governing Terrorism Through Risk: Taking precautions, (un), Knowing the Future', *European Journal of International Relations*, Vol. 13 (1), p. 89-115.

Ashworth 1998

Ashworth, A. (1998), *The Criminal Process: An Evaluative Study*, 2nd Edition.

Ashworth 2002

Ashworth, A. (2002), *Human Rights, Serious Crime and Criminal Procedure*, London: Sweet & Maxwell.

Aubrey 2004

Aubrey, S.M. (2004), *The New Dimension of International Terrorism*, Zürich: Hochschulverlag.

Bakker Schut 1975

Bakker Schut, P.H. (1975), 'Lex Baader-Meinhof', *Advocatenblad*, (7), p. 67-79.

Bakker Schut 1975a

Bakker Schut, P.H. (1975a), 'Politieke justitie in de Bondsrepubliek Duitsland', *NJB*, p. 203-212.

- Bakker Schut e.a. 1977
Bakker Schut, P.H. e.a. (1977), 'Kanttekening bij een anti-terrorisme verdrag', *NJB*, p. 698-705.
- Bakker Schut e.a. 1977a
Bakker Schut, P.H. e.a. (1977a), 'Kanttekeningen bij Mok', *NJB*, p. 915-916.
- Bagley 1973
Bagley, C. (1973), *The Dutch Plural Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Ball 2004
Ball, H. (2004), *The USA Patriot Act. A Reference Handbook*, Santa Barbara: ABC-Clío.
- Bank 1986
Bank, J. (1986), 'Televisie in de jaren zestig', in: H.W. von der Dunk, e.a. (red.), *Wederopbouw, welvaart en onrust: Nederland in de jaren vijftig en zestig*, Houten: De Haan, p. 85-118.
- Bauman 2000
Bauman, Z. (2000), *Liquid Modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Beck 1986
Beck, U. (1986), *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beck 1992
Beck, U. (1992), *The risk society; towards a new modernity*, London: Sage.
- Beck 1992a
Beck, U. (1992a), 'From industrial society to the risk society: questions of survival, social structure and ecological enlightenment', *Theory, Culture and Society*, (1), p. 97-123.
- Beck 1995
Beck, U. (1995), *Ecological Politics in an age of risk*, Cambridge: Polity Press.
- Beck 1997
Beck, U. (1997), *De wereld als risicomaatschappij. Essays over de ecologische crisis en de politiek van de vooruitgang*, Amsterdam: De Balie.
- Beck 1998
Beck, U. (1998), 'Politics of Risk Society', in: J. Franklin (ed.), *The politics of risk society*, Oxford: Polity Press.
- Beck 2001
Beck, U. (2001), *World Risk Society*, Cambridge: Blackwell Publishers Inc.
- Beck 2002
Beck, U. (2002), 'The Terrorist Threat. World Risk Society Revisited', *Theory, Culture & Society*, 19 (4), p. 39-41.
- Beck 2002a
Beck, U. (2002a), 'The Silence of Words and Political Dynamics in the World Risk Society', *Logos* (4), p. 1-18.
- Beck 2006
Beck, U. (2006), *Living in the World Risk Society*, A Hobhouse Memorial Public lecture gehouden op woensdag 15 februari 2006 voor de London School of Economics te London.
- Becker 1963
Becker, H. (1963), *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, New York: Free University Press.

- Becker 2005
Becker, J. (2005), 'Het burgerschap in de troonredes, 1945-2005', in: P. Dekker en J. de Hart (red.), *De goede burger. Tien beschouwingen over een morele categorie*, Den Haag: SCP, p. 59-68.
- Becker en Dekker 2005
Becker, J. en Dekker, P. (2005), 'Het beeld van beleid en politiek', in: T. Roes (red.), *De Sociale Staat van Nederland*, Den Haag: SCP, p. 328-362.
- Beijer 2006
Beijer, A. (2006), 'Een nadere kennismaking met de (wet), afgeschermdde getuige', *DD*, p. 959-986.
- Bennet 1991
Bennet, C. (1991), 'What is Policy Convergence and What Causes It?', *British Journal of Political Science*, (21), p. 215-233.
- Van den Berg en Heinen 2007
Berg, A.E.M. van den en Heinen, P.C.M. (2007), 'Wet Bibob en wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid: te kort door de Straatsburgse bocht? Bestuurlijke aanpak criminaliteit en terrorisme in relatie tot art. 6 lid 2 EVRM', *De Gemeentestem*, nr. 7285, p. 611-621.
- Bernstein en Cashore 2000
Bernstein, S. en Cashore, B. (2000), 'Globalization, Four Paths of Internationalization and Domestic Policy Change: The Case of EcoForestry in British Columbia, Canada', *Canadian Journal of Political Science*, (33), p. 67-99.
- Beunders 2008
Beunders, H. (2008), 'Tussen schijn en werkelijkheid', in: H. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en Burgerschap in een Netwerksamenleving*, Den Haag: BJU, p. 115-134.
- De Beus 2001
Beus, J. de (2001), *Een primaat van politiek*, oratie Universiteit van Amsterdam (29 juni 2001).
- Bianchi 1974
Bianchi, H. (1974), 'Naar een nieuwe fenomenologische kiminologie', *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 97-112.
- Bijleveld en Van de Bunt 2003
Bijleveld, C.C.J.H. en Bunt, H.G. van de (2003), *De grens van onveiligheid*, Amsterdam, diesrede Vrije Universiteit Amsterdam.
- Bik 1979
Bik, R.G.C. (1979), *De Europese Conventie tot bestrijding van het Terrorismisme*, Apeldoorn: Nederlandse Politie Akademie, p. 66-67.
- BVD 1992
Binnenlandse Veiligheidsdienst (1992), *Ontwikkelingen op het gebied van de Binnenlandse Veiligheid. Taakstelling en werkwijze van de BVD*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- BVD 1998
Binnenlandse Veiligheidsdienst (1998), *De Politieke Islam in Nederland*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Blad, Van Swaaningen en Van Loon 1992
Blad, J., Swaaningen, R. van en Loon, R. van (1992), *A Decade of Criminological Research and Penal Policy in the Netherlands: The 1980s, the era of business management ideology*, Center for Integrated Penal Sciences: Erasmus University Rotterdam.

Blair 2002

Blair, T. (2002), 'Foreword', in: Reuters, *After September 11, New York and the world*, Prentice Hall: Upper Saddle River.

Bleich 2008

Bleich, A. (2008), *Joop den Uyl 1919-1987: dromer en doordouwer*, Amsterdam: Balans.

Bleich 1969

Bleich, H.M. (1969), *Herrijzen met vallen en opstaan: Een buitenlandse correspondent over het na-oorlogse Nederland*, Amsterdam: J.H. de Bussy.

Boekhout van Solinge 1996

Boekhout van Solinge, T. (1996), 'De Frans-Nederlandse drugbetrekkingen', *Amsterdams Drug Tijdschrift*, nr 2, augustus 1996, p. 12-14.

Boeles 1973

Boeles, P. (1973), 'Scherpschutters en wat de regering er mee wil doen', *NJB*, p. 478-483.

Böhler 2004

Böhler, B. (2004), *Crisis in de rechtsstaat*, Amsterdam / Antwerpen: Uitgeverij de Arbeiderspers.

Böhler 2009

Böhler, B. (2009), 'Terrorismebestrijding', in: E. Prakken en T.N.B.M. Spronken (red.), *Handboek Verdediging*, Deventer: Kluwer, p. 369-396.

Bolkestein 1991

Bolkestein, F. (1991), 'Integratie van minderheden moet met lef worden aangepakt', *De Volkskrant*, 12 september.

Boone en Brants-Langelaar 2005

Boone, M. en Brants-Langelaar, C.H. (2005), 'Terrorismebestrijding en de openbare en democratische rechtsorde', *Openbaar Bestuur*, nr. 9, p. 26-30.

Boone en Moerings 2007

Boone, M. en Moerings, L.M. (2007), 'Growing Prison Rates', in: M. Boone en L.M. Moerings (red.), *Dutch Prisons*, The Hague: Boom Legal Publishers, p. 51-76.

Bootsma en Breedveld 1999

Bootsma, P. en Breedveld, W. (1999), *De verbeelding aan de macht. Het kabinet Den Uyl 1973-1977*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bootsma 2000

Bootsma, P. (2000), *De Molukse Acties. Treinkapingen en gijzelingen 1970-1978*, Den Haag: Boom.

Borgers 2003

Borgers, M.J. (2003), 'Rechtsstatelijkheid, doelmatigheid en transparantie van de strafrechtspleging', *NJB*, p. 553-556.

Borgers 2005

Borgers, M.J. (2005), 'Strafbaarstellingen in de strijd tegen terrorisme: werving ten behoeve van de gewapende strijd en samenspanning tot terroristische misdrijven', in: A.H.E.C. Jordaans, P.A.M. Mevis en J. Wöretshofer (red.), *Praktisch strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 25-44.

Borgers 2007

Borgers, M. (2007), *De Vlucht naar Voren*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Bornewasser en De Vries 1981

Bornewasser, H. en Vries, J. de (1981), *Katholieke Hogeschool Tilburg Deel II 1955-1977. Onderweg van Hogeschool naar Universiteit*, Baarn: Ambo.

- Bounders en Muller 2005
Bounders, H. en Muller, E.R. (2005), *Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek*, Zeist: Kerckebosch.
- Boutellier 2002, 2004
Boutellier, H. (2002, 2004), *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier 2005
Boutellier, H. (2005), *Meer dan veilig: over bestuur, bescherming en burgerschap*, Inaugurale rede bij de aanvaarding van de leeropdracht Politie- en veiligheidsstudies aan de Vrije Universiteit vanwege de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 7 april 2005 (spreektekst).
- Boutellier 2005a
Boutellier, H. (2005a), 'Uitdijend strafrecht', in: J.H. Crijns, P.P.J. van der Meij en G.K. Schoep (red.), *Taak van de strafrechtswetenschap*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 109-118.
- Boutellier e.a. 2006
Boutellier, H. e.a. (2006), *Leven in de risicosamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press Salomé.
- Bovend'Eert 2003
Bovend'Eert, P.P.T. (2003), 'Parlement en kwaliteit van wetgeving', *Preadvies voor de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid*, Den Haag: SDU, p. 53-106.
- Bovend'Eert 2004
Bovend'Eert, P.P.T. (2004), 'Minder controleren, meer en beter wetgeven', *NJB*, 16, p. 824-831.
- Bovend'Eert 2007
Bovend'Eert, P.P.T. (2007), 'De wetgevende macht van het parlement', in: J.Th.J. van den Berg, L.F.M. Verhey en J.L.W. Broeksteeg (red.), *Het Parlement. Staatsrechtconferentie 2006*, Universiteit Maastricht (Publicaties van de Staatsrechtkring, Staatsrechtconferenties, 11), Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 91-117.
- Bovenkerk 2003
Bovenkerk, F. (2003), 'Taboe in de criminologie', *PROCES*, 82(5), p. 242-251.
- Bovenkerk 2006
Bovenkerk, F. (2006), 'Islamofobie', in: J. van Donselaar en P. R. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme: zevende rapportage*, Amsterdam: Anne Frank Stichting, p. 89-110.
- Bovenkerk 2009
Bovenkerk, F. (2009), *Wie is de Terrorist: Zin en onzin van ethnic profiling*, FORUM Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, Rotterdam: Uitgeverij Ger Guijs.
- Bovens 1998
Bovens, M. (1998), 'Crisis in de Opsporing', *Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, p. 252-299.
- Bovens en Wille 2006
Bovens, M. en Wille, A. (2006), 'Waar bleef het vertrouwen in de overheid', *Bestuurskunde*, p. 50-64.
- Bovens en Wille 2008
Bovens, M. en Wille, A. (2008), 'Deciphering the Dutch drop: ten explanations for decreasing political trust in The Netherlands', *International Review of Administrative Sciences*, 74 (2), p. 284.

- Brants, C.H.
Brants, C.H. (1999), *Over levende gedachten. De menselijkheid van een functioneel strafrecht* (oratie Universiteit Utrecht), Deventer: Gouda Quint.
- Brants en Brants 1994
Brants, C.H. en Brants, K.L.K. (1994), 'Van vermaak tot lering en terug. Televisie, punitiviteit en de tijdsgeest', in: L.M. Moerings (red.), *Hoe Punitief is Nederland?*, Arnhem: Gouda Quint, p. 253-268.
- Brants en Brants 2002
Brants, C.H. en Brants, K.L.K. (2002), 'Vertrouwen en achterdocht: de driehoeksverhouding justitie-media-burger', *Justitiële Verkenningen*, p. 8-24.
- Brants en Kelk 2002
Brants, C.H. en Kelk, C. (2002), 'Kroniek van het strafrecht', *NJB*, p. 456-468.
- Brants 2008
Brants, K.L.K. (2008), 'Risico's, schandalen en publiciteit. De nieuws waarde van een falende overheid', *PROCES*, p. 47-54.
- Van den Broek, De Haan en De Hart 2007
Broek, A. van den, Haan J. de en Hart, J. de (2007), 'Sociale participatie'. in: Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer en Evert Pommer (red.), *De sociale staat van Nederland 2007*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 189-199.
- Broekman en 't Hart 1980
Broekman, J.M. en Hart, A.C. 't (1980), *Normverleggend gedrag en justitieel beleid*, Leuven/Zwolle.
- Broekman 1984
Broekman, J.M. (1984), 'Changes of paradigm in the law', in: A. Peceznik, L. Lindahl en B van Roermund (eds.), *Theory of Legal Science*, Dordrecht/Boston/Lancaster: D. Reidel Publishing Company, p. 133-144.
- Bryant 1981
Bryant, C.G.A. (1981), 'Depillarization in the Netherlands', *British Journal of Sociology*, Vol. 32, 1, p. 56-74.
- Buijs 1995
Buijs, F. (1995), *Overtuiging en geweld: vreedzame en gewelddadige acties tegen de apartheid*, Amsterdam: Babylon-De Geus.
- Buijs, Demant en Hamdy 2006
Buijs, F.J., Demant, F. en Hamdy, A. (2006), *Strijders van eigen bodem: Radicale en democratische moslims in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Buijs en Demant 2008
Buijs, F.J. en Demant, F. (2008), 'Extremisme en radicalisering', in: E.R. Muller, U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme: Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer, p. 169-191.
- Van de Bunt 1985
Bunt, H.G. van de (1985), *Officieren van Justitie. Verslag van een participierend observatieonderzoek*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Van de Bunt en Leuw 1995
Bunt, H.G. van de en Leuw, E. (1995), 'Gedogen als zelfkant van de rechtshandhaving?', *Justitiële Verkenningen*, 21, 65-75.
- Burkens 1977
Burkens, M.C. (1977), 'Denken over gelijkheid', *NJB*, 38, p. 959-961.

Burkens en Stroink 1980

Burkens, M.C. en Stroink, F.A.M. (1980), 'Sociale verzorgingsstaat en consensuele besluitvorming', *NJB*, p. 743-750.

Buruma 2006

Buruma, I. (2006), *Murder in Amsterdam, Liberal Europe, Islam and the Limits of Tolerance*, London: Penguin Books.

Buruma 1998

Buruma, Y. (1998), 'Het schuldig subject', in: M.J. Borgers, I.M. Koopmans en F.G.H. Kristen (red.), *Verwijtbare uitholling van schuld?*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, p. 1-9.

Buruma 1999

Buruma, Y. (1999), 'Inleiding: Een strafrechtelijke ideeëngeschiedenis van de 20^e eeuw', in: Y. Buruma (red.), *100 jaar strafrecht, klassieke teksten van de twintigste eeuw*, Amsterdam: AUP, p. 11-48.

Buruma 2001

Buruma, Y. (2001), 'Terrorisme en de weerbare rechtsstaat', *DD*, nr. 10, p. 1025-1033.

Buruma 2002

Buruma, Y. (2002), 'Strafrechtelijk regeringsbeleid', in: K. Boonen, C.P.M. Cleiren, R. Foqué en Th.A. de Roos (red.), *De Weging van 't Hart: Idealen, waarden en taken van het strafrecht*, Deventer: Kluwer, p. 189-212.

Buruma 2002a

Buruma, Y. (2002a), 'Kroniek van het straf(proces)recht', *NJB*, p. 1501-1508.

Buruma 2005

Buruma, Y. (2005), 'Moslimradicalisme en het strafrecht', *DD*, p. 259-271.

Buruma 2005a

Buruma, Y. (2005a), *De dreigingspiraal. Onbedoelde effecten van misdadbestrijding*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Buruma 2006

Buruma, Y. (2006), 'Toekomstvoorspelling en repressieve maatregelen', *NJB*, p. 559.

Buruma 2006a

Buruma, Y. (2006a), 'Effecten van terreurbestrijding', *NJB*, p. 931.

Buruma 2006b

Buruma, Y. (2006b), 'In God we trust, all others we monitor', *NJB*, p. 1823.

Buruma en Muller 2003

Buruma, Y. en Muller, E.R. (2003), 'Wet Terroristische Misdrijven in perspectief', *NJB*, p. 2138-2145.

Cachet en Van Sluis 1997

Cachet, A. en Sluis, A. van (1997), 'Gezag, controle en de "crisis van de politie"', *DD*, p. 95-109.

Cachet en Ringeling 2004

Cachet, A. en Ringeling, A.B. (2004), 'Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Kluwer: Alphen aan den Rijn, p. 635-662.

Canovan 1981

Canovan, M. (1981), *Populism*, London: Junction Books.

Carstens 1973

Carstens, J.H. (1973), 'Scherpschutterteams', *NJB*, p. 892-893.

Carstens 1976

Carstens, J.H. (1976), 'Gewelddadigheid en terrorisme', *DD*, 8, p. 463-465.

Carter, Deutch en Zelikow 1999

Carter, A.B., Deutch, J. en Zelikow, P. (1999), 'Catastrophic Terrorism', *Foreign Affairs*, Vol. 77, no. 6, p. 80-94.

Cavadino en Dignan 2006

Cavadino, M. en Dignan, J. (2006), *Penal systems: A comparative approach*, London: Sage Publications.

CBS 2008

Centraal Bureau voor de Statistiek (2008), *Jaarrapport Integratie 2008*, Rotterdam: CBS.

Chari 2004

Chari, R.S. (2004), 'The 2004 Spanish Election: Terrorism as a Catalyst for Change?', *West European Politics*, Vol. 27, No. 5, p. 954-963.

Chorus en De Galan 2002

Chorus, J. en Galan, M. de (2002), *In de ban van Fortuyn, Reconstructie van een politieke aardstok*, Amsterdam: Mets en Schilt.

Christie 2000

Christie, N. (2000), *Crime Control as Industry*, 3rd Edition. London: Routledge.

Christie 2001

Christie, N. (2001), *Crime Control as Industry: Towards Gulags, Western Style*, New York, London: Routledge (third edition).

Cleiren 2003

Cleiren, C.P.M. (2003), 'De wetgever aan zet', in: C.H. Brants, P.A.M. Mevis, E. Prakken, J.M. Reijntjes (red.), *Op zoek naar grondslagen. Strafvordering 2001 ter discussie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 55-79.

Cleiren 2005

Cleiren, C.P.M. (2005), 'Tot hier... en toch verder. Over de grenzen van het strafrechtelijk instrumentarium', in: R.H. Haveman en H.C. Wiersinga (red.), *Langs de randen van het strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 111-128.

Cleiren 2006

Cleiren, C.P.M. (2006), 'Aanwijzingen voor de wetgeving bij veiligheidsvraagstukken en terrorismebestrijding. Grenzen aan de dynamische wisselwerking tussen materieel en formeel strafrecht', in: W. Huisman, L.M. Moerings en G. Suurmond (red.), *Veiligheid en Recht: Nieuwe doelwitten en strategieën*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 175-192.

Cnoop Koopmans 1969

Cnoop Koopmans, A.J. (1969), 'Vormen van klassejustitie', *NJB*, p. 421-423.

Cohen 1972

Cohen, S. (1972), *Folk Devils and Moral Panics. The Creation of the Mods and Rockers*, New York: St. Martin's Press.

Commissie Evaluatie Antiterrorismebeleid 2009

Commissie Evaluatie Antiterrorismebeleid (2009), *Naar een integrale evaluatie van antiterrorisemaatregelen*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Commissie van Onderzoek Amsterdam 1967

Commissie van Onderzoek Amsterdam (1967), *Tweede interim rapport van de commissie van onderzoek Amsterdam*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

- Commissie Oosting 2001
Commissie Oosting (2001), *De Vuurwerkramp*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Commissie Roethof 1984
Commissie Roethof (1984), *Interim-rapport Commissie Kleine Criminaliteit*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Commissie Roethof 1986
Commissie Roethof (1986), *Eindrapport Commissie Kleine Criminaliteit*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2007
Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten (2007), *Toezichtrapport CTIVD inzake CT-Infobox*, 11 april 2007, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Coornhert Liga 1971
P.H. Bakker Schut, Y. Baudiun, R.L. Bergsma e.a. (1972), *Alternatieve Justitiebegroting 1972*, Kluwer: Deventer.
- Coornhert Liga 1973
P.H. Bakker Schut, H.F. Doeleman, E. van Dijk e.a. (1974), *Alternatieve Justitiebegroting 1974*, Utrecht: Ars Aequi.
- Coornhert Liga 1975
H. Moerland en M. Kneepkens (1975), *Welzijn en Justitie. Alternatieve Justitiebegroting 1976*, Utrecht: Ars Aequi Libri.
- Copeland 2000
Copeland, T. (2000), 'Is the "New Terrorism" Really New?: An Analysis of the New Paradigm for Terrorism', *Journal of Conflict Studies*, 21(2), p. 7-27.
- Corstens 2005
Corstens, G.J.M. (2005), 'Dijkdoorbraken in de strafrechtspleging', *NJB*, p. 289.
- Corstens 2007
Corstens, G.J.M. (2007), 'De spanning tussen enerzijds politiek en samenleving en anderzijds de strafrechtspleging', *NJB*, p. 664-670.
- Cuperus en Klijnsma 1980
Cuperus, J. en Klijnsma, R. (1980), *Onderhandelen of Bestormen; Het Beleid van de Overheid inzake Terroristische Acties*, Groningen: Polemologisch Instituut.
- Currie 1998
Currie, E. (1998), *Crime and Punishment in America*, New York, NY: Metropolitan Books, Henry Holt and Company, Inc.
- Daalder 1974
Daalder, H. (1974), *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen: Van Gorcum.
- Daalder 1990
Daalder, H. (1990), 'Zestig jaar Nederland (1926-1986), in: H. Daalder (red.), *Politiek en Historie: Opstellen over Nederlandse Politiek en Vergelijkende Politieke Wetenschap*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Van Daele 2003
Daele, D. van (2003), 'Het Openbaar Ministerie en de afhandeling van strafzaken in Nederland', *Volume 21 van Samenleving, criminaliteit & strafrechtspleging*, Leuven: Leuven University Press.

Daems 2009

Daems, T. (2009), *De bestaafingsociologie van David W. Garland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Dagevos, Gijsberts en Van Praag 2003

Dagevos, J., Gijsberts, M., Praag, C. van (2003), *Rapportage minderheden 2003: Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*, Den Haag: SCP.

Daniels, Macklem en Roach 2002

Daniels, R.J., Macklem, P. en Roach, K. (2002), *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill*, Toronto: University of Toronto Press.

Darif 2004

Darif, M. (2004), *The Moroccan Combat Group*, Real Instituto Elcano. Te raadplegen via <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/465/ARI-51-2004-I.pdf> (voor het laatst geraadpleegd op 25-07-2010).

Dekkers en Dijkman 1988

Dekkers, F. en Dijkman, D. (1988), *'n Hollandse Stadsguerrilla: Terugblik Op De Rode Jeugd*, Amsterdam: Balans.

Dessaur 1978

Dessaur, C.I. (1978), 'Golven van Terreur', *DD*, p. 73-78.

Dolowitz en Marsh 2000

Dolowitz, D. en Marsh, D. (2000), 'Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making', *Governance*, 13(1), p. 5-23.

Dommering 2005

Dommering, E.J. (2005), 'Strafbare verheerlijking', *NJB*, p. 1693-1696.

Donner 2004

Donner, J.P.H. (2004), 'Beter tien schuldigen vrijgesproken dan een onschuldige veroordeeld?', *RM Themis*, p. 14-15.

Van Doorn 1967

Doorn, J.A.A. van (1967), 'Radicalisatie, provocatie, escalatie. Een sociologische schets van het gebeurde in Amsterdam 1965-1966', in: *Slotrapport van de commissie van onderzoek Amsterdam*, deel 3, Den Haag.

Van Doorn 1978

Doorn, J.A.A. van (1978), 'De verzorgingsstaat in praktijk', in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Amsterdam: Boom, p. 17-46.

Van Doorn en Schuyt 1978

Doorn, J.A.A., van en Schuyt, C.J.M. (1978), *De Stagnerende verzorgingsstaat*, Amsterdam: Boom.

Doorenbos 1998

Doorenbos, D.R. (1998), 'Kroniek van het straf(proces)recht', *NJB*, p. 489-493.

Douglas 1992

Douglas, M. (1992), *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*, London: Routledge.

Downes 1988

Downes, D. (1988), *Contrasts in Tolerance, Post-War Penal Policy in the Netherlands and England and Wales*, Oxford: Oxford University Press.

Downes en Van Swaaningen 2007

Downes, D. en Swaaningen, R. van (2007), 'The Road to Dystopia; changes in the penal climate in the Netherlands', in: M. Tonry en C. Bijleveld (eds.), *Crime and Justice in the Netherlands*, Chicago: Chicago University Press, p. 31-72.

Droesen 1976

Droesen, H.W.J. (1976), 'Pleitaantekeningen in de "Wijster"-zaak', *DD*, p. 447-458.

Duisterwinkel 1977

Duisterwinkel, G. (1977), 'Taak en functioneren van het openbaar ministerie', *RM Themis*, p. 122-126.

Von der Dunk 2002

Dunk, T. von der (2002), *De Vader, de zoon en de geest van Pim*, Amsterdam: Uitgeverij van Gennip.

Duyvendak 2006

Duyvendak, J.W. (2006), *De staat en de straat. Beleid, wetenschap en de multiculturele samenleving*, Amsterdam: Boom.

Duyvesteyn 2004

Duyvesteyn, I. (2004), 'How New is the New Terrorism', *Studies in Conflict & Terrorism*, 27, p. 439-454.

Duyvesteyn en De Graaf 2007

Duyvesteyn, I. en Graaf, B. de (2007), 'Terroristen en hun bestrijders: vroeger en nu', in: I. Duyvesteyn en B. de Graaf (red.), *Terroristen en hun bestrijders: vroeger en nu*, Meppel: Boom, p. 7-12.

Van Eck 1976

Eck, J. van (1976), 'De juridische grondslag van het overheidshandelen inzake terreuracties', in: J.C.M. Leyten (red.), *Terreur, criminologische en juridische aspecten van terrorisme*, Utrecht: Ars Aequi Libri.

Eikelenboom 2007

Eikelenboom, S. (2007), *Niet bang om te sterven*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers.

Elchardus 2002

Elchardus, M. (2002), *De Dramademocratie*, Lannoo.

Ellemers 1979

Ellemers, J.E. (1979), 'Nederland in de jaren zestig en zeventig', *Sociologische Gids*, p. 429-451.

Elshtain 2003

Elshtain J. (2003), *Just War Against Terror: The Burden of American Power in a Violent World*, New York: Basic Books.

Emerson Vermaat 1987

Emerson Vermaat, J.A. (1987), 'Terrorist Sympathizers in The Netherlands', *Studies in Conflict and Terrorism*, (10), 4, p. 329-335.

Enders en Sandler 2000

Enders, W. en Sandler, T. (2000), 'Is Transnational Terrorism Becoming more Threatening? A Time Series Investigation', *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 44, No. 3, p. 307-333.

Engbersen, Van der Leun en De Boom 2007

Engbersen, G., Leun, J. van der en Boom, J. de (2007), 'The fragmentation of migration and crime in the Netherlands', in: M. Tonry en C. Bijleveld (eds.), *Crime and Justice in the Netherlands*, Chicago: University of Chicago Press, p. 389-452.

Enschedé 1965

Enschedé, Ch.J. (1965), 'Antwoord aan Jhr Mr. N. Witsen Elias', *NJB*, p. 394-395.

Enschedé 1982

Enschedé, Ch.J. (1982), 'Problemen van Strafwetgeving', in: W.F. de Gaay Fortman (red.), *Problemen van Wetgeving*, Deventer: Kluwer, p. 165-180.

Entzinger 2003

Entzinger, H. (2003), 'The rise and fall of multiculturalism', in: C. Joppke en E. Morawska (eds.), *Toward assimilation and citizenship: immigrants in liberal nation-states*, Hampshire: Palgrave MacMillan, p. 59-86.

Van Erpecum 1998

Erpecum, I. van (1998), *Naar eer en geweten. De geschiedenis van justitie in vogelvlucht*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Feeley en Simon 1992

Feeley, M.M.F. en Simon, J. (1992), 'The new penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications', *Criminology*, 30, 4, p. 449-474.

Feeley en Simon 1994

Feeley, M.M.F. en Simon, J. (1994), 'Actuarial Justice: the Emerging New Criminal Law', in: D. Nelken (eds.), *The Futures of Criminology*, London: Sage, p. 173-201.

Fijnaut 1983

Fijnaut, C.J.C.F. (1983), 'Politiek terrorisme en politie', *Tijdschrift voor de Politie*, 12, p. 627-632.

Fijnaut 1990

Fijnaut, C.J.C.F. (1990), 'Justitie geketend en ontketend: een commentaar op de beleidsplannen voor de jaren 90', *DD*, p. 910-926.

Fijnaut 2005

Fijnaut, C.J.C.F. (2005), 'De belangrijke rol van het strafrecht bij de bestrijding van (islamitisch) terrorisme', *RM Themis*, p. 210-215.

Fisher 1959

Fisher, L. (1959), *The Story of Indonesia*, London: Hamish Hamilton.

Fokkens 2004

Fokkens, J.W. (2004), 'Strafrecht en terrorisme', *NJB*, p. 1347-1351.

Foqué en 't Hart 1990

Foqué, R. en Hart, A.C. 't (1990), *Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*, Arnhem: Gouda Quint.

Fortuyn 1997, 2001

Fortuyn, P. (1997, 2001), *De islamisering van onze cultuur. Nederlandse identiteit als fundament*, Rotterdam: Karakter/Speakers Academy.

Fortuyn 2002

Fortuyn, P. (2002), *Puinhopen van acht jaar Paars*, Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Foucault 1977

Foucault, M. (1977), *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, London: Allen Lane.

Foucault 1991

Foucault, M. (1991), 'Governmentality', in: G. Burchell, C. Gordon en P. Miller (eds.), *The Foucault Effect*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, p. 87-104.

Franke 1995

Franke, H. (1995), *The Emancipation of Prisoners: A Socio-historical Analysis of the Dutch Prison Experience*, Edinburgh: Edinburgh University Press.

- Franken 2006
Franken, A.A. (2006), 'De rol van de rechter-commissaris: tussen ideaal en praktijk', *DD*, p. 266-276.
- Frenkel 1967
Frenkel, F. (1967), *Provo, kanttekeningen bij een deelverschijnsel*, Amsterdam: Polak en van Gennip.
- Frielink 2004
Frielink, P. (2004), 'Terreurbestrijding en strafwetgeving', *Strafblad*, p. 239-245.
- Furedi 2005
Furedi, F. (2005), *Politics of fear*, London/New York: Continuum.
- De Gaay Fortman 1979
Gaay Fortman, W.F. de (1979), *Rechtsstaat en Terrorisme*, Afscheidsrede VU Amsterdam, Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- Garland 1985
Garland, D. (1985), *Punishment and Welfare: A History of Penal Strategies*, Aldershot: Gower.
- Garland 1990
Garland, D. (1990), *Punishment and Modern Society: A Study in Social Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Garland 2000
Garland, D. (2000), 'The culture of high crime societies: some preconditions of recent "law and order" policies', *British Journal of Criminology*, 40 (3), p. 347-375.
- Garland 2001
Garland, D. (2001), *The Culture of Control: crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press.
- Van Gestel e.a. 2009
Gestel, B. van e.a. (2009), *Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk. De Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking*, Den Haag: WODC.
- Giddens 1990
Giddens, A. (1990), *Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens 1991
Giddens, A. (1991), *Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens 1994
Giddens, A. (1994), *Beyond left and right. The future of radical politics*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens 1998
Giddens, A. (1998), 'Risk Society: the context of British politics', in: J. Franklin (ed.), *The Politics of Risk Society*, Oxford: Polity Press in association with the Institute for Public Policy Research, p. 23-42.
- Giddens 1998a
Giddens, A. (1998a), *The Third Way: Renewal of Social Democracy*, Oxford: Polity Press.
- Giddens 1999
Giddens, A. (1999), *Runaway World: How Globalisation is Reshaping our Lives*, London: Profile Books.
- Giddens 1999a
Giddens, A. (1999a), 'Risk and Responsibility', *Modern Law Review*, 62 (1), p. 1-10.

- Gilthay Veth 1969
Giltay Veth, D. (1969), 'De verdediging in de Maagdenhuis-zaken', *NJB*, p. 937-950.
- Goldsmith 2008
Goldsmith, A. (2008), 'The Governance of Terror: Precautionary Logic and Counter-terrorist Law Reform After September 11th', *Law and Policy*, Vol. 30, 3, p. 141-167.
- Goudsblom 1967
Goudsblom, J. (1967), *Dutch Society*, New York: Random House.
- De Graaf 2007
Graaf, B. de (2007), 'Wanneer stoppen terroristen? Het historisch referentiekader als aanknopingspunt voor (contra-)terrorisme', in: B. Duyvensteyn en I. de Graaf (red.), *Terroristen en hun bestrijders: vroeger en nu*, Meppel: Boom, p. 105-120.
- De Graaf 2010
Graaf, B. de (2010), *Theater van de angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*, Amsterdam: Boom.
- De Graaf 1977
Graaf, H.J. de (1977), *De geschiedenis van Ambon en de Zuid-Molukken*, Franeker: Wever.
- De Graaff 2004
Graaff, B.G.J. de (2004), 'Wie wint de war on terror', *Justitiële Verkenningen*, 30, nr. 3, p. 62-72.
- De Graaff 2008
Graaff, B.G.J. de (2008), 'Hedendaags terrorisme en fanatisme: voor een goed begrip', in: E.R. Muller, U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme. Studies of terrorisme en terrorismebestrijding*. Deventer: Kluwer, p. 31-54.
- De Graaff 2008a
Graaff, B.G.J. de (2008a), 'Hoe breed? Contraterrorisme- en radicaliseringbeleid onder de loep', in: J. Donselaer en P.R. Roderigues (red.), *Monitor Racisme en Extremisme, Achtste Rapportage*, Pallas Publications, p. 125-140.
- Greenberg 2005
Greenberg, K.J. (2005), *Al Qaeda now: understanding today's terrorists*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gritter en Sikkema 2006
Gritter, E. en Sikkema, E. (2006), 'Bestemming onbekend', *DD*, p. 277-302.
- Grosheide 1975
Grosheide F.W. (1975), 'Onder Verdenking', *Advocatenblad*, p. 58-67.
- Grotenhuis en Schat 1979
Grotenhuis F.G.B. en Schat, J.J. (1979), *Terreurbestrijding: De bestrijding van gijzelings-acties in juridisch perspectief*, Zoetermeer: MS.
- Van Gunsteren 2007
Gunsteren, H. van (2007), 'Terreurbestrijding in de liberale democratie', *Bestuur en Maatschappij*, 34, 2, p. 123-130.
- Gunther Moor 1976
Gunther Moor, L.G.H. (1976), 'Gijzelingen in de media', *DD*, p. 182-183.
- Gunther Moor 1976a
Gunther Moor, L.G.H. (1976a), 'Ten Geleide', in: J.C.M. Leyten (red.), *Terreureur, criminologische en juridische aspecten van terrorisme*, Utrecht: Ars Aequi Libri, p. 1-5.

Haakmat 1977

Haakmat, A.R. (1977), 'De bestrijding van terreuracties. Juridische en polemologische visies vergeleken.' *Intermediair*, 47, 25 november 1977, p. 9-13.

De Haan 1990

Haan, W.J.M. de (1990), *The Politics of Redress. Crime, Punishment and Penal Abolition*, London: Unwin Hyman.

De Haan 1997

Haan, W.J.M. de (1997), 'Minorities and crime in the Netherlands', in: I. Haen Marshall (ed.), *Minorities and Crime: Diversity and Similarity across Europe and the United States*, New York: Sage, p. 198-223.

De Haan 2005

Haan, W.J.M. de (2005), 'Stel dat Mohammed B. Pim Fortuyn had vermoord', *DD*, p. 1079-1088.

De Haan 2007

Haan, W.J.M. de (2007), 'Migration and the Changing Culture of Control in The Netherlands. From Multicultural Drama tot Cultural Trauma', in: H. Hess, L. Ostermeier en B. Paul (red.), *Kontrollkulturen*, Weinheim: Juventa, p. 87-102.

Van Haaren 1973

Haaren, L. van (1973), 'De overheid en het terrorisme', *Algemeen Politieblad*, 12, p. 280-281.

Hajer en Schwarz 1997

Hajer, M. en Schwarz, M. (1997), 'Contouren van de risicomaatschappij', in: U. Beck (red.), *De wereld als risicomaatschappij*, Amsterdam: de Balie.

Hajer 2006

Hajer, M. (2006), 'Naar een nieuwe dramaturgie van veiligheid', in: H. Boutellier e.a. (red.), *Leven in de risicosamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press Salomé, p. 34-42.

Halliday, Karpik en Feeley 2008

Halliday, T.C., Karpik, L. en Feeley, M.M.F. (2008), *Fighting for Political Freedom: Comparative studies of Legal Complex and Political Liberalism*, Portland (OR): Hart Publishing.

Hamburger 1975

Hamburger, B. (1975), 'Lex Baader-Meinhof', *Advocatenblad*, p. 195-197.

't Hart 1976

Hart, A.C. 't (1976), *Om het OM. Een verkenning van enkele aspecten van taak en functioneren van het openbaar ministerie in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

't Hart 1983

Hart, A.C. 't (1983), *Strafrecht en Beleid*, Leuven/Zwolle.

't Hart 1986

Hart, A.C. 't (1986), 'Criminal Law Policy in The Netherlands', in: J. van Dijk e.a. (eds.), *Criminal Law in Action: An overview of current issues in Western Societies*, Arnhem: Gouda Quint, p. 82-91.

't Hart 1994

Hart, A.C. 't (1994), *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving. Een verkenning*, Arnhem: Gouda Quint.

't Hart 1997

Hart, A.C. 't (1997), 'Politisering van strafrechtspleging', *DD*, p. 207-212.

't Hart 2000

Hart, A.C. 't (2000), *Het Nederlands openbaar ministerie rond(t) de eeuwwisseling, Een preadvies voor de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag.

't Hart 2001

Hart, A.C. 't (2001), *Hier gelden wetten, over strafrecht, openbaar ministerie en multiculturalisme*, Deventer: Gouda Quint.

Hartsuiker 1988

Hartsuiker, J.F. (1988), 'Kroniek van de handhaving van de rechtsorde te Amsterdam in de jaren zestig', in: W.C. van Binsbergen e.a. (red.), *Handhaving van de Rechtsorde*, bundel aangeboden aan Albert Mulder, Zwolle: Tjeenk Willink, p. 63 e.v.

Van Hattum 1975

Hattum, W.F. van (1975), 'Wij moeten tegenover Molukkers openlijk onze fouten erkennen', *NRC Handelsblad*, 12 december 1975.

Van der Heijden en Noordam 2001

Heijden, P.F. van der en Noordam, F.M. (2001), *De waarde van het sociaal recht. Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking*, Preadviezen NJV 2001, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Heijder 1970

Heijder, A. (1970), *Kritieke zones in de strafrechtswetenschappen* (oratie Amsterdam UvA), Kluwer: Deventer.

Heijder 1978

Heijder, A. (1978), 'Tegen de doodstraf', *NJB*, p. 621-624.

Helsloot, Ruitenbergh en Jong 2004

Helsloot, I., Ruitenbergh, A.G.W. en Jong, W. (red.), (2004), *Crisis 2003. Leerpunten uit de praktijk*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Henderson 2001

Henderson, H. (2001), *Global Terrorism. The Complete Reference Guide*, New York: Checkmark Books.

Van den Herik en Schermer 2006

Herik, H.J. van den en Schermer, B.W. (2006), 'Elektronische surveillance, veiligheid en privacy', in: W. Huisman, L.M. Moerings en G. Suurmond (red.), *Veiligheid en Recht: Nieuwe doelwitten en strategieën*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 215-229.

Herman en Bouma van der Laan 1980

Herman, V. en Bouma van der Laan, R. (1980), 'Nationalists without a country: South Moluccan Terrorism in the Netherlands', *Studies in Conflict and Terrorism*, (4), 1, p. 223-257.

De Hert 2003

Hert, P. de (2003), 'Strafrecht en privacy. Op zoek naar een tweede adem', *Rechtshulp* nr. 10, p. 41-54.

Hes 1999

Hes, J. (1999), *Voetangels voor Kopstukken: Over de invloed van media en politiek op ambtsdragers bij Justitie*, Amsterdam: De Balie.

- Van den Heuvel 2003
Heuvel, G.A.A.J. van den (2003), 'Reflecties over actueel risicostrafrecht', in: P.L. Bal, E. Prakken en G.E. Smaers (red.), *Veiligheid of Vergelding*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 79-92.
- Hijmans 1996
Hijmans, E. (1996), *The logic of qualitative media content analyses: A typology*. *Communications*, 21, 1, p. 93-108.
- Hildebrandt en Pieterman 2010
Hildebrandt, M. en Pieterman, R. (2010), *Zorg om Voorzorg*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Hirsch Ballin 1989
Hirsch Ballin, E.M.H. (1989), *Het grondrecht op vrijheid en de wet*, Alphen aan den Rijn.
- Hirsch Ballin 2007
Hirsch Ballin, M.F.H. (2007), *Preventing Terrorism through Criminal Law*, Tilburg: Celcius Legal Publishers.
- Hoefnagels 1975
Hoefnagels, G.P. (1975), 'Criminologie, fenomenologie en de Utrechtse School', *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 3-14.
- Hoefnagels 1994
Hoefnagels, G.P. (1994), 'De Utrechtse School en de ondraaglijke mildheid van het straffen. Zestig jaar Willem Pompe cum suis', in: L.M. Moerings (red.), *Hoe Punitief is Nederland?* Arnhem: Gouda Quint, p. 105-118.
- Hoekstra 2004
Hoekstra, F. (2004), *In dienst van de BVD. Spionage en Contraspionage in Nederland*, Amsterdam.
- Hoffman 1998
Hoffman, B. (1998), *Inside Terrorism*, London: St. Andrew's University Press.
- Hofland 1972
Hofland, H.J.A. (1972), *Tegels lichten of ware verhalen over de autoriteiten in het land van voldongen feiten*, Amsterdam: Contact.
- Hoogenboom 2010
Hoogenboom, B. (2010), 'Mag het een onsje minder zijn?', online column op de website van de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie. Online geraadpleegd via <http://www.smv.nl/column201002/>.
- Hoogewerf en Maarse 1981
Hoogewerf, A. en Maarse, J.A.M. (1981), 'Het overheidsbeleid en zijn effecten', in: R.B. Andeweg, A. Hoogewerf en J.J.A. Thomassen (red.), *Politiek in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samsom, p. 273-293.
- De Hoop Scheffer 2001
Hoop Scheffer, J. de (2001), 'Recht op veiligheid is een grondrecht', *NRC Handelsblad*, 27 februari.
- Horn 1986
Horn, J. (1986), 'Terrorismebestrijding in Nederland', *Intermediair*, 37, p. 35-45.
- Houwaart 1998
Houwaart, D. (1998), *Van Drees tot Kok. Een halve eeuw regeren*, Kampen: Uitgeverij Kok.

Van Houten 1984

Houten, D.J. van (1984), 'Inleiding', in: P. Thoenes e.a. (red.), *De crisis als uitdaging. Opstellen over heden en toekomst van de verzorgingsstaat*, Amsterdam: Kobra, p. 7-13.

Huisman, Weerman en De Keijser 2010

Huisman, W., Weerman, F.M. en De Keijser, J.W. (2010), 'Criminologie: Radicalisering en terrorisme', *DD*, p. xx-xx (nog te verschijnen).

Hudson 1996

Hudson, B.A. (1996), *Understanding Justice: An introduction to ideas, perspectives and controversies in modern penal theory*, Buckingham: Open University Press.

De Hullu en Verheijen 2002

Hullu, J. de en Verheijen, E.A.M. (2002), 'De beoordeling van Eurostrafrecht', *DD*, p. 689-711.

Hulsman 1967

Hulsman, L.H.C. (1967), 'Frustratie en justitie', in: P.J. Verdam e.a. (red.), *Overheid en Frustratie*, Deventer: Kluwer, p. 63-77.

HOM 2005

Humanistisch Overleg Mensenrechten (2005), *Rechtsbescherming op de helling – effecten van antiterreurwetgeving opgeteld*, Utrecht: HOM.

Idenburg 1983

Idenburg, Ph.A. (1983), 'Kansen voor veranderingen', in: Ph.A. Idenburg (red.), *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen*, Amsterdam: Meulenhof Informatief, p. 9-24.

Idenburg 1983a

Idenburg, Ph.A. (1983a), 'Het einde van de verzorgingsstaat?', in: Ph.A. Idenburg (red.), *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen*, Amsterdam: Meulenhof Informatief, p. 224-237.

Ignatieff 2004

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

Inonescu en Gellner 1970

Ionescu, G. en Gellner, E. (1970), *Populism: Its meaning and national characteristics*, London: Weidenfeld and Nicolson.

Intelligence and Security Committee 2006

Intelligence and Security Committee (2006), *Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005*, 30 maart 2006.

Jansse 2005

Jansse, R. (2005), 'Fighting terrorism in the Netherlands; a historical perspective', *Utrecht Law Review*, p. 55-67.

Jansen en Janssen 2006

Jansen en Janssen (2006), *Onder Druk. Terrorismebestrijding in Nederland*, Breda: Papieren Tijger.

Janssen 2006

Janssen, S.L.J. (2006), 'De strafbare intentie is bijna een feit', *NJB*, 18, p. 1005-1006.

Janssens 1989

Janssens, F. (1989), 'De RaRa-zaak: een nederlaag?', *Ars Aequi*, nr. 3, p. 185-188.

Jenkins 1980

Jenkins, B.M. (1980), *The Study of Terrorism: Definitional Problems*, Santa Monica: RAND.

Jessurun d'Oliviera-Prakken 1969

Jessurun d'Oliviera-Prakken, E. (1969), 'Het Maagdenhuis bezet, de bezetters verdedigd', *NJB*, p. 628-629.

Johnson en Heijder 1983

Johnson, E.H. en Heijder, A. (1983), 'The Dutch Deemphasise Imprisonment: A Sociocultural and Structural Explanation', *International Journal of Comparative and Applied Justice*, 7, p. 3-19.

Jones en Newburn 2002

Jones, T en Newburn, T. (2002), 'The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems', *British Journal of Criminology*, p. 1-18.

Jones en Newburn 2004

Jones, T. en Newburn, T. (2004), 'The convergence of US and UK crime control policy: exploring substance and process', in: T. Newburn en R. Sparks (eds.), *Criminal Justice and Political Cultures: National and International Dimensions of Crime Control*, Devon: Willan Publishing, p. 123-151.

Jones en Newburn 2005

Jones, T. en Newburn, T. (2005), 'Comparative Criminal Justice Policy Making in the United States and the United Kingdom. The case of private prisons', *British Journal of Criminology*, p. 58-80.

Jones en Newburn 2006

Jones, T. en Newburn, T. (2006), 'Three strikes and you're out. Exploring Symbol and Substance in American and British Crime Control Politics', *British Journal of Criminology*, p. 781-802.

Jones en Newburn 2007

Jones, T. en Newburn, T. (2007), *Policy Transfer and Criminal Justice: Exploring US influence over British Crime Control Policy*. Maidenhead: Open University Press.

De Jong 1966

Jong, A. de (1966), 'Appendix. De grillige sociale en culturele werkelijkheid. Een overzicht van vijf Sociale en Culturele Rapporten 1974-'82', in: Ph.A. Idenburg (red.), *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen*, Amsterdam: Meulenhoff Informatief, p. 238-265.

De Jong Edz 1981

Jong Edz, F. de (1981), *Macht en Inspraak. De strijd om democratisering van de Universiteit van Amsterdam*, Baarn: Ambo.

Jongman 1978

Jongman, R.W. (1978), *Klasse-elementen in de rechtsgang*, Groningen: Kriminologisch Instituut.

Jordán en Horsburgh 2006

Jordán, J. en Horsburgh, N. (2006), 'Spain and Islamism: Analysis of the Threat and Response 1995-2005', *Mediterranean Politics*, Vol. 11, No. 2, p. 209-229.

Jordán en Wesly 2006

Jordán, J. en Wesly, R. (2006), 'The Madrid Attacks: Results of Investigations Two Years Later', *Terrorism Monitor*, Vol. 4, No. 5, p. 1-4. Online te raadplegen via [http://www.jamestown.org/programs/gta/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=696&tx_ttnews\[backPid\]=181&no_cache=1](http://www.jamestown.org/programs/gta/single/?tx_ttnews[tt_news]=696&tx_ttnews[backPid]=181&no_cache=1) (voor het laatst geraadpleegd op 25 juli 2010).

Jörg en Holthuis 2004

Jörg, N. en Holthuis, J.S. (2004), 'Toetsing van het Nederlandse voorbehoud bij het Europees Terrorisme Verdrag (ETV)', *MRT*, nr. 5, p. 196-203.

Junger-Tas 1997

Junger-Tas, J. (1997), 'Ethnic minorities and criminal justice in the Netherlands', in: M. Tonry (ed.), *Ethnicity, Crime and Immigration: Comparative and Cross-National Perspectives (Vol 21. of Crime and Justice)*, Chicago: Chicago University Press, p. 257-310.

Van Kalmthout en Fillet 1976

Kalmthout, A. van en Fillet, H. (1976), 'Anti-terrorismewetten', *Ars Aequi*, p. 121-134.

Keijzers 2005

Keijzers, A.P.H. (2005), *Nederland: Vrij veilig. De opkomst van het thema veiligheid in de Nederlandse samenleving*, Masterscriptie, Departement Sociologie, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Kellner 1999

Kellner, D. (1999), 'Theorizing the present moments: debates between modern and postmodern theory', *Theory and Society*, 28, p. 639-656.

Kelk 1987

Kelk, C. (1987), 'Strafrechtelijk Stromenland', in: Ch.J. Enschedé e.a. (red.), *Naar Eer en Geweten (Liber Amicorum J. Remmelink)*, Arnhem: Gouda Quint, p. 256-273.

Kelk 1995

Kelk, C. (1995), 'Criminal Justice in the Netherlands', in: C. Harding e.a. (eds.), *Criminal Justice in Europe: a Comparative Study*, Oxford: Clarendon, p. 1-20.

Kelk 2005

Kelk, C. (2005), *Studieboek Materieel Strafrecht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Kelk 2007

Kelk, C. (2007), 'Strafrechtelijke ontwikkelingen en de volkswil', *Justitiële Verkenningen*, 33, nr. 2, p. 44-56.

Van Kempen 2005

Kempen, P.H.P.H.M.C. van (2005), 'Terrorismebestrijding door marginalisering van strafvorderlijke waarborgen', *NJB*, p. 397-400 (voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de uitgebreide versie van het artikel, welke te raadplegen is via http://www.portill.nl/articles/vankempen/VanKempen_1.PDF).

Kemshall 2003

Kemshall, H. (2003), *Understanding Risk in Criminal Justice*, Berkshire: Open University Press.

Kennedy 1999

Kennedy, J.C. (1999), *Nieuw Babylon in Aanbouw. Nederland in de jaren zestig*, Meppel: Boom.

Keppy 1994

Keppy, H. (1994), *De laatste inlandse schepelingen. Molukkers in dienst van de Koninklijke Marine 1915-1965*, Amsterdam.

Kijne 1978

Kijne, H. (1978), *Geschiedenis van de Nederlandse Studentenbeweging 1963-1973*, Amsterdam: SUA.

Kingdon 1995

Kingdon, J.W. (1995), *Agendas, Alternative's and Public Policies*, New York: Longman.

- Kip Viscusi en Zeckhauser 2003
Kip Viscusi, W. en Zeckhauser, R.J. (2003), 'Sacrificing civil liberties to reduce Terrorism risks', *Journal of Risk and Uncertainty*, Vol. 26, Nrs. 2-3, p. 99-120.
- Kirby 2007
Kirby, A. (2007), 'The London Bombers as "Self-Starters": A Case Study in Indigenous Radicalization and the Emergence of Autonomous Cliques', *Studies in Conflict and Terrorism*, 30, 5, p. 415-428.
- Kleijn 1984
Kleijn, A. (1984), 'Drieluik: Magistraat-manager-teamleider', in: W. Derksen en M.L. van der Sande (red.), *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder*. Deventer: Kluwer.
- Klein Haarhuis en Niemeijer 2008
Klein Haarhuis, C.M. en Niemeijer, B. (2008), 'Wetten in werking. Over interventies, werking en context', *Recht der Werkelijkheid*, 29 (2), p. 9-35.
- Klein Haarhuis 2010
Klein Haarhuis, C.M. (2010), 'Recht op het doel af? Over nut en noodzaak van ex-ante analyses bij de totstandbrenging van wetgeving', *RegelMaat*, 25, 2, p. 65-79.
- Klemann 2002
Klemann, H.A.M. (2002), *Nederland 1938-1948 Economie en Samenleving in jaren van oorlog en bezetting*. Amsterdam: Boom.
- Klerks 1989
Klerks, P. (1989), *Terrorismebestrijding in Nederland 1970-1988*, Amsterdam: Ravijn.
- Van Klink 2005
Klink, B. van (2005), 'Der Mythos der verlorenen Unschuld. Gewalt und Gewaltbekämpfung in den Niederlanden', *The Tilburg Working Paper Series on Jurisprudence and Legal History 2005-2004*, te raadplegen via: <http://www.uvt.nl/faculteiten/frw/departementen/er/papers/WP05-04.pdf>.
- Klip 2004
Klip, A.H. (2004), *Uniestrafrecht* (oratie Maastricht), Maastricht: Maastricht University Press.
- Van der Knaap 2010
Knaap, P. van der (2010), 'Veiligheidsbeleid: onderbouwd en effectief? De meerwaarde van beleidstheorieën voor beleid en beleidsevaluatie', *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9, 1, p. 6-21.
- Koekoek 2003
Koekoek, A.K. (2003), 'Grondrechten en veiligheid', *ROB*, september 2003, p. 19-27.
- Koenraadt en Brants 1998
Koenraadt, F. en Brants, C.H. (1998), 'Criminaliteit en media-hype. Een terugblik op de publieke beeldvorming rond kindermoord', *DD*, p. 542-564.
- Kohnstamm 2004
Kohnstamm, J. (2004), 'Kritiek op voorstellen terrorismebestrijding', *APB*, 22, p. 4-5.
- Kohnstamm en Groenhart 2008
Kohnstamm, J. en Groenhart, N.W. (2008), 'Terrorismebestrijding en Privacy', in: E.R. Muller, U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme: studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer, p. 347-372.
- Kommer 1994
Kommer, M. (1994), 'Het Nederlands Strafklimaat in Internationaal Perspectief', in: M. Moerings (red.), *Hoe punitief is Nederland?*, Arnhem: Gouda Quint, p. 313-330.

- Kooijmans en Simmelink 2006
Kooijmans, T. en Simmelink, J.B.H.M. (2006), 'Het recht op kennisneming van de processtukken in het Wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven', *DD*, p. 1107-1126.
- Koopmans 1973
Koopmans, T. (1973), 'Gelegenheidsnoodrecht', *RM Themis*, p. 527-529.
- Koopmans 1991
Koopmans, T. (1991), 'Beginselen van wetgeving', afscheidsbundel B. de Goede, opgenomen in *Juridisch Stippelwerk*, Deventer, p. 265-275.
- Van Koppen en De Poot
Koppen, P.J. van en Poot, C.J. de (2000), 'Integraal veiligheidsbeleid, de media en criminaliteit', *NJB*, p. 358-360.
- Van Koppen 2008
Koppen, P.J. van (2008), 'De beschaving van risicostrafrecht. Tussen goede opsporing en prima gevaarspredictie', *PROCES*, p. 36-46.
- Konijnenbelt 1988
Konijnenbelt, W. (1988), 'Het parlement als wetgever', in: *Gegeven de Grondwet (CZW-bundel)*, Deventer: Kluwer, p. 133-134.
- Kortmann 1981
Kortmann, C.A.J.M. (1981), *Elefantiasis* (oratie Nijmegen), Deventer: Kluwer.
- Kossmann 2002
Kossmann, E.H. (2002), *De Lage Landen 1914-1980*, Amsterdam: Olympus.
- Kosto 1987
Kosto, A. (1987), 'De tolerantie voorbij', *Elseviers Magazine*, 24 januari, p. 52-53.
- Kijne 1978
Kijne, H. (1978), *Geschiedenis van de Nederlandse Studentenbeweging 1963-1973*, Amsterdam: SUA.
- Van Kraam 1977
Kraam, B. van (1977), *Ambon door de eeuwen heen*, Baarn: In den Toren.
- Kranenburg 1976
Kranenburg, F.J. (1976), 'Een verstoorde samenleving', *Nederlandse Gemeente*, 10, p. 111.
- Kranenburg 1976a
Kranenburg, F.J. (1976a), 'Gijzeling, rechtsorde, openbare orde', *Algemeen Politieblad*, 8, p. 195-200.
- Krips 2009
Krips, F. (2009), 'Over de bruikbaarheid van AIVD informatie in strafzaken', *Preadviezen Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland*, p. 129-192.
- Van der Kruijs 1976
Kruijs, P.W. van der (1976), 'Kanttekeningen bij een requisitoir', *DD*, p. 459-462.
- Van der Kruijs 2004
Kruijs, P.W. van der (2004), 'Het vereiste van redelijk vermoeden op basis van anonieme informatie in het bijzonder bij terroristische misdrijven', *Strafblad*, p. 255-270.
- Van der Kruijs 2005
Kruijs, P.W. van der (2005), 'Strafvorderlijke terrorismebestrijding', *Strafblad*, p. 444-450.

Kruyer 2005

Kruyer, F. (2005), 'Als de bom valt ... Nederlandse voorbereiding op ramp of crisis', *Blauw*, nr. 1, 17 sept. 2005, p. 6-8.

Kuijer 2005

Kuijer, M. (2005), *Van Lawless naar een rechtmatige bestrijding van terrorisme*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Kuitenbrouwer 1975

Kuitenbrouwer, F. (1975), 'Terrorisme verheft de roep om bijzondere maatregelen', *NRC Handelsblad*, 9 december.

Kuitenbrouwer 1975a

Kuitenbrouwer, F. (1975a), 'Verzet tegen terreur logisch maar overtuiging blijft vrij', *NRC Handelsblad*, 11 december.

Kwakman 2010

Kwakman, N.J.M. (2010), *Terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer.

Lagerwaard 1976

Lagerwaard, G.E. (1976), 'Het proces tegen de Zuid-Molukse bezetters van het Indonesisch consulaat-generaal te Amsterdam', *Algemeen Politieblad*, 16, p. 403-406.

Langemeijer 1970

Langemeijer, G.E. (1970), Openingsrede van de algemene vergadering van de NJV, *NJB*, p. 781-787.

Langemeijer 1974

Langemeijer, G.E. (1974), 'De jurist op terugtocht?', *RM Themis*, p. 591-604.

Langemeijer 1975

Langemeijer, G.E. (1975), *Strafrecht of -Onrecht*, Deventer: Kluwer.

Laqueur 1977

Laqueur, W. (1977), *Terrorism*, London: Weidenfeld and Nicolson.

Laqueur 1996

Laqueur, W. (1996), 'Postmodern Terrorism', *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 5, p. 24-36.

Laqueur 1999

Laqueur, W. (1999), *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, London: Oxford University Press.

Laqueur 2003

Laqueur, W. (2003), *No End to War: Terrorism in the Twenty-First Century*, New York: Continuum.

Lee 2007

Lee, M. (2007), *Inventing fear of crime: Criminology and the politics of anxiety*. Devon: Willan Publishing.

Van Leeuwen 2001

Leeuwen, M. van (2001), 'Catastrophic Terrorism: Elusive Phenomenon, Deadly Threat', in: P. van Ham e.a. (eds.), *Terrorism and Counterterrorism. Insights and Perspectives after September 11th*, Den Haag: Clingendael Instituut. Online te raadplegen via: http://www.clingendael.nl/publications/2001/20011200_cli_ess_van_ham.pdf.

Van Leeuwen 2002

Leeuwen, S. van (2002), *Tussen politiewal en soldatenschap, terreurbestrijding in de jaren '70*, Leiden.

- Leonard 1997
Leonard, P. (1997), *Postmodern Welfare*, London: Sage Publications.
- Lesser e.a. 1999
Lesser, I.O. e.a. (1999), *Countering the New Terrorism*, Santa Monica: RAND.
- Levenson en Cotter 2005
Levenson, J.S. en Cotter L.P. (2005), 'The Effect of Megan's Law on Sex Offender Reintegration', *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 21 (1), p. 49-66.
- Lijphart 1975
Lijphart, A. (1975), *The Politics of Accommodation*, 2nd edition, Berkeley: California University Press.
- Lijphart 1981
Lijphart, A. (1981), 'De theorie van de pacificatie theorie', in: J.J.A. Thomassen (red.), *Democratie, Theorie en Praktijk*, Alphen aan den Rijn/Brussel, p. 128-145.
- Lijphart 1990
Lijphart, A. (1990), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, 8^e herziene druk, Leiden: Stichting DBNL.
- Lindo 2002
Lindo, C.M. (2002), 'Eén uit de Donnerdynastie: Interview met de minister van Justitie', *NJB*, p. 1838-1845.
- Lintz 2005
Lintz, J. (2005), 'Samenspanning in de Wet terroristische misdrijven', *DD*, p. 1130-1148.
- Lintz 2007
Lintz, J.M. (2007), *De plaats van de Wet terroristische misdrijven in het materiële strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Loof 2005
Loof, J.P. (2005), *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden? Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Lunshof 2004
Lunshof, K. (2004), *Van Polderen naar Polariseren*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Van Maarseveen 1977
Maarseveen, H.Th.J.F. van (1977), 'De Verbeelding aan de Macht', *NJB*, p. 697-698.
- Mackor 2004
Mackor, A.R. (2004), 'Strafwaardigheid van plegers van zelfmoordaanslagen', *NJB*, p. 2347-2353.
- Mamadouh 1992
Mamadouh, V. (1992), *Provo's, kabouters en krakers als stedelijke sociale beweging*, Amsterdam: SUA.
- Manuhutu en Smeets 1991
Manuhutu W. en Smeets, H. (1991), *Tijdelijk verblijf. De opvang van Molukkers in Nederland*, 1951, Amsterdam: Bataafse Leeuw.
- Marongiu 2004
Marongiu, D. (2004), 'Afgeschermde getuigen; niet aan beginnen!', *Ars Aequi*, p. 793-797.

- Martin 2006
Martin, G. (2006), *Understanding Terrorism, Challenges, Perspectives and Issues*, Sage Publications.
- Mason 2002
Mason, J. (2002), *Qualitative Researching*, London: Sage Publications.
- McCulloch en Pickering 2009
McCulloch, J. en Pickering, S. (2009), 'Pre-crime and counter-terrorism. Imagining future crime in the war on terror', *British Journal of Criminology*, 49, p. 628-645.
- Van Meeteren 2005
Meeteren, M. van (2005), *Discoursen van Integratie. De omslag in het politieke debat over integratie in Nederland*, Rotterdam: Erasmus universiteit Rotterdam (ongepubliceerde scriptie).
- Van der Meij 2009
Meij, P.P.J. van der (2009), *De driehoeksverhouding in het strafrechtelijk vooronderzoek*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Van der Meulen 1981
Meulen, E.I. van der (1981), *Dossier Ambon 1950. De houding van Nederland ten opzichte van Ambon en de RMS*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Van der Meulen, Frackers en Egter van Wissekerke 1978
Meulen, J.S. van der, Frackers, W.F.K.J.F. en Egter van Wissekerke, F.J.D.C. (1978), 'Terrorisme en Krijgsmacht', *Algemeen Politieblad*, p. 615-620.
- Meyens 1977
Meyers, L. (1977), 'Europees verdrag tot bestrijding van terrorisme', *Tijdschrift voor Politie*, p. 321-327.
- Middendorp 1979
Middendorp, C.P. (1979), *Ontzuiling, politisering en restauratie in Nederland: progressiviteit en conservatisme in de jaren 60 en 70*, Meppel: Boom.
- Ministerie van Justitie 1947
Ministerie van Justitie (1947), *Rapport van de Commissie voor de Verdere Uitbouw van het Gevangeniswezen*, Den Haag: Staatspublicaties.
- Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK 2002
Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK (2002), *Naar een veiliger Samenleving*, Den Haag: Staatspublicaties.
- Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK 2007
Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK (2007), *Veiligheid begint bij Voorkomen. Voortbouwen aan een Veiliger Samenleving*, Den Haag: Staatspublicaties.
- Moediko Moeliono 1976
Moediko Moeliono, P. (1976), 'De Utrechtse School van Pompe, Baan en Kempe', in: C. Kelk en L.M. Moerings (red.), *Recht, Macht en Manipulatie*, Utrecht/Antwerpen: Aula/Het Spectrum, p. 90-154.
- Moerings 1983
Moerings, L.M. (1983), 'Protest in the Netherlands: Developments in a Pillarised Society', *Contemporary Crises*, p. 95-112.
- Moerings 1989
Moerings, L.M. (1989), 'Terrorisme: een serieus probleem voor Nederland', *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 358-278.

Moerings 2003

Moerings, L.M. (2003), *Straffen met het oog op veiligheid, een onderneming vol risico's* (oratie Universiteit Leiden), Leiden.

Moerings 2006

Moerings, L.M. (2006), 'Risicojustitie als inzet voor een veiliger samenleving. Zeden- en antiterrorismewetgeving als illustratie', in: W. Huisman, L.M. Moerings en G. Suurmond (red.), *Veiligheid en Recht: Nieuwe doelwitten en strategieën*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 161-173.

Moerings en Van Wingerden 2007

Moerings, L.M. en Wingerden, S.G.C. van (2007), 'Risico-instrumenten en de rechter', *PROCES*, p. 231-238.

Mok 1977

Mok, M.R. (1977), 'Het Europese verdrag tot bestrijding van terrorisme', *NJB*, 27, p. 665-671.

Mok 1977a

Mok, M.R. (1977a), 'Naar aanleiding van een antiterrorisme verdrag', *NJB*, p. 910-914.

Mok 1977b

Mok, M.R. (1977b), 'Naschrift bij Nagel', *NJB*, p. 1047.

Moons 1969

Moons, J.M.A.V. (1969), 'Het opportuniteitsbeginsel. Enkele noties over zijn inhoud en omvang', *NJB*, p. 485-495 en 521-529.

Moors e.a. 2009

Moors, H. e.a. (2009), *Polarisatie en radicalisering in Nederland: Een verkenning van de stand van zaken in 2009*, Tilburg: IVA.

Morgan 2004

Morgan, J.M. (2004), 'The Origin of the New Terrorism', *Parameters*, 34(1), p. 29-43.

Mulder 1970/1971

Mulder, G.E. (1970/1971), 'De strafrechtspraak in geding', *DD*, p. 201-207.

Mulder 1976

Mulder, G.E. (1976), 'Bestrafing, Bestrijding, Berechting. Enkele gedachten over de bestrijding van het terrorisme door middel van het strafrecht', in: J.C.M. Leyten (red.), *Terreur, criminologische en juridische aspecten van terrorisme*, Utrecht: Ars Aequi Libri, p. 85-110.

Muller 1994

Muller, E.R. (1994), *Terrorisme en Politieke Verantwoordelijkheid: Gijzelingen, aanslagen en ontvoeringen in Nederland*, Arnhem: Gouda Quint.

Muller 2002

Muller, E.R. (2002), 'The Netherlands: Structuring the Management of Terrorist Incidents', in: M. van Leeuwen (eds.), *Confronting Terrorism: European Experiences, Threat Perceptions and Policies*, Den Haag: Kluwer Law International, p. 147-163.

Muller 2005

Muller, E.R. (2005), 'Modern terrorisme en moderne terrorismebestrijding', in: E. van Dongen (red.), *Terrorismebestrijding met mensenrechten*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij, p. 29-50.

Muller, Kummeling en Bron 2007

Muller, E.R., Kummeling, H.R.B.M. en Bron, R.P. (2007), *Veiligheid en Privacy*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Muller e.a. 2008

Muller, E.R. e.a. (2008), *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Muller 2008a

Muller, E.R. (2008a), 'Trends in terrorisme en terrorismebestrijding', in: E.R. Muller, U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme: studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer, p. 903-918.

Muller 2008b

Muller, E.R. (2008b), 'De geschiedenis van terrorisme in Nederland', in: E.R. Muller, U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme: studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer, p. 217-241.

Muller 2009

Muller, E.R. (2009), 'Veiligheid en privacy verkend', *Strafblad*, p. 122-135.

Murden 2002

Murden, S.W. (2002), *Islam, the Middle East and the New Global Hegemony*, London: Lunne Rienner Publishers.

Nagel 1963

Nagel, W.H. (1963), 'De Utrechtse School', *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 322-355.

Nagel 1977

Nagel, W.H. (1977), 'Het Europese verdrag over de bestrijding van terrorisme van 27 januari 1977', *NJB*, p. 817-822.

Nagel 1978

Nagel, W.H. (1978), *Terrorisme*, *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 17-25.

Nagel 1978a

Nagel, W.H. (1978a), 'Ultimum Vale', *NJB*, p. 438-443.

NCTb 2008

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (2008), 'Eerste communicatie bij terrorismebestrijding', in: E.R. Muller, U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme: Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer, p. 699-726.

National Commission on Terrorist attacks upon the United States 2004

National Commission on Terrorist attacks upon the United States (2004), *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, Authorized Edition, New York: W.W. Northon.

Nelen 2008

Nelen, J.M. (2008), *Evidence maze; het doolhof van het evaluatieonderzoek*, Maastricht: Maastricht University Press.

Niemeijer en Klein Haarhuis 2008

Niemeijer, E. en Klein Haarhuis, C. (2008), *Wet en werkelijkheid, bevindingen uit evaluaties van wetten*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

NJCM 2006

NJCM-Bulletin Redactie (2006), 'Persoonsgericht verstoren: over terrorismebestrijding, bestuurlijk pesten, legaliteitsgebreken en gezagslacunes', *NJCM-Bulletin*, p. 639-641.

- Noije en Wittebrood 2007
Noije, L. en Wittebrood, K. (2007), 'Veiligheid', in: Sociaal Cultureel Planbureau, *De Sociale Staat van Nederland 2007*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, p. 213-242.
- Noije 2009
Noije, L. (2009), 'Sociale Veiligheid', in: Sociaal Cultureel Planbureau, *De Sociale Staat van Nederland 2009*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, p. 301-331.
- Norris en Armstrong 1999
Norris, C. en Armstrong, G. (1999), *The Maximum Surveillance Society: the rise of CCTV*, Oxford: Berg.
- Nuis 1966
Nuis, A. (1966), *Wat is er gebeurd in Amsterdam?* Amsterdam: De Bezige Bij/J.M. Meulenhoff.
- Oostenbrink 1973
Oostenbrink, J.J. (1973), *Algemene beginselen van behoorlijke wetgeving?* (oratie VU), Deventer.
- Open Society Justice Initiative 2009
Open Society Justice Initiative (2009), *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory*, New York: Open Society Institute.
- Pakes 2004
Pakes, F. (2004), 'The politics of discontent: The Emergence of a New Criminal Justice Discourse in the Netherlands', *The Howard Journal*, p. 284-298.
- Pakes 2005
Pakes, F. (2005), 'Penalization and Retreat: the changing face of Dutch Criminal Justice', *Criminology and Criminal Justice*, 5, p. 145-161.
- Pakes 2006
Pakes, F. (2006), 'The Ebb and Flow of Criminal Justice in the Netherlands', *International Journal of the Sociology of Law*, 34, p. 141-156.
- Parenti 2000
Parenti, C. (2000), *Lockdown America: Police and Prisons in the Age of Crisis*, London: Verso.
- Patton 1987
Patton, M.Q. (1987), *How to use qualitative methods in evaluation*, Newbury Park: Sage Publications.
- Pechtold 2007
Pechtold, A. (2007), 'Risico-aversie in de politiek', *PROCES*, 6, p. 227-230.
- Peek en Sutton 2003
Peek, L. en Sutton, J. (2003), 'An Exploratory Comparison of Disasters, Riots, and Terrorist Acts', *Disasters*, 27, p. 319-35.
- Pekelder 2007
Pekelder, J. (2007), 'Stadsguerrilla: Urbaan terrorisme als exportproduct van de derde wereld', in: I. Duyvesteyn en B. de Graaf (red.), *Terroristen en hun bestrijders. Vroeger en nu*, Amsterdam: Boom, p. 89-119.
- Pels 2005
Pels, D. (2005), *Een zwak voor Nederland. Ideeën voor een nieuwe politie*, Amsterdam: Anthos.

Pelser 2004

Pelser, C.M. (2004), 'Samenspanning: over overt act en uiterlijke verschijningsvorm', in: M. Boone, R.S.B. Kool, C.M. Pelsers en T. Boekhout van Solinge (red.), *Discretie in het strafrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 175-196.

Pen 1981

Pen, J. (1981), 'De crisis van de verzorgingsstaat', in: D.J. Wolfson e.a. (red.), *Overlevingskansen van de verzorgingsstaat*, Leiden: Stenfert Kroese, p. 39-80.

Persijn 1976

Persijn, J. (1976), 'Uit de schaduw van het verleden, legende en realiteit van het Molukse vraagstuk', *Internationale Spectator*, vol. 30, p. 103-110.

Peters 1972

Peters, A.A.G. (1972), *Rechtskarakter van het strafrecht*, Deventer: Kluwer.

Peters 1983

Peters, A.A.G. (1983), 'Authority in the Dutch Administration of Criminal Justice', in: Yasuharu Hirabata (ed.), *Contemporary Problems*, p. 149-190.

Peters 1988

Peters, A.A.G. (1988), 'Main Currents in Criminal Law Theory', in: J. van Dijk, C. Haffmans, F. Rüter, J. Schutte en S. Stolwijk (eds.), *Criminal Law in Action. An overview of current issues in Western Societies*, Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, p. 19-36.

Peters 1990

Peters, A.A.G. (1990), 'Strafrecht en beleid: de constitutionele dimensie', in: C. Fijnaut e.a. (red.), *Scherp toezicht. Van Boeventucht tot Samenleving en Criminaliteit*, Arnhem: Gouda Quint, p. 211-225.

Peters 1993

Peters, A.A.G. (1993), *Het recht als een kritische discussie*, Arnhem: Gouda Quint.

Pew Global Research Center 2005

Pew Global Research Center (2005), *Islamic Extremism: Common Concern for Muslims and Western Publics*. Online te raadplegen via: www.pewglobal.org/reports/display.php?ReportID=248.

Pieterman 2008

Pieterman, R. (2008), *De voorzorgcultuur: streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Pleijter 2005

Pleijter, A. (2005), *Typen en logica van kwalitatieve inhoudsanalyse in de communicatiewetenschap* (dissertatie), Nijmegen: Radboud Universiteit.

Polak 1976

Polak, J.M. (1976), 'Staatsrechtelijke aspecten: Gezag en Verantwoordelijkheid', in: J.C.M. Leyten (red.), *Terreur, criminologische en juridische aspecten van terrorisme*, Utrecht: Ars Aequi Libri, p. 75-84.

Polak 2000

Polak, J.M. (2000), 'Het proces van wetgeving. Inbreng en invloed van juridische publicaties', *NJB*, p. 2076-2081.

Polak 2000a

Polak, J.M. (2000a), 'Wetgeving en wetgevingsbeleid in Nederland', in: M. Adams en P. Populier (red.), *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?*, Antwerpen: Intersentia Rechtswetenschappen, p. 277-282.

- Pollmann en Seleky 1978
Pollmann, T. en Seleky, J. (1978), *Een gouden regen in den vreemde; kleine Molukse geschiedenis*, Bijvoegsel Vrij Nederland, nr. 35.
- De Poot e.a. 2008
Poot, C.J. de (2008), *De opsporing verruimd? De Wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*, Den Haag: WODC.
- De Poot en Sonnenschein 2010
Poot, C.J. de en Sonnenschein, A. (2010), *Jihadistisch terrorisme in Nederland. Een beschrijving op basis van afgesloten opsporingsonderzoeken* (WODC rapport, nr. 281 in de reeks Onderzoek en Beleid), Meppel: Boom Juridische uitgevers.
- Pop 1974
Pop, J.J.H. (1974), Enkele juridische aspecten van de bestrijding van terreuracties, *Intermediair*, p. 9-13.
- Pop 1977
Pop, J.J.H. (1977), 'Bestrijding van terreur', in: E. van der Wolk e.a., *De Bedreigde Burger*, Utrecht/Antwerpen, p. 339-351.
- Van Praag 2003
Praag, P. van (2003), 'The Winners and Losers in a Turbulent Political Year', *Acta Politica*, 38 (1), p. 5-22.
- Van Praag en Brants 2005
Praag, P. van en Brants, K.L.K. (2005), *Politiek en media in verwarring: de verkiezingscampagnes in het jaar 2002*, Apeldoorn: Maklu.
- Prakken 2001
Prakken, E. (2001), 'Voorzichtig met Europese strafrechtelijke terrorismebestrijding', *NJB*, 39, p. 1879-1883.
- Prakken 2003
Prakken, E. (2003), *Veiligheid of vergelding? Een bezinning over aard en functie van het strafrecht in de postmoderne risicomaatschappij*, introductietekst geschreven en gepresenteerd naar aanleiding van de Nederlandse strafrechtsdag, Maastricht 20 juni 2003.
- Prakken 2004
Prakken, E. (2004), 'Naar een cyclopisch (straf)recht', *NJB*, p. 2338-2344.
- Prakken 2004a
Prakken, E. (2004a), 'Terrorisme en het strafproces', *Strafblad* 2004, p. 228-236.
- Prakken en Spronken 2005
Prakken, E. en Spronken, T.N.B.M. (2005), 'Terug naar het harde positivisme. Reactie op Klaas Rozemond', *NJB*, p. 1451-1454.
- Pratt 2000
Pratt, J. (2000), 'The return of the wheelbarrow men: or the arrival of postmodern penalty?', *British Journal of Criminology*, 40, p. 127-145.
- Prenger 1993
Prenger, M. (1993), 'Uitglijden over de beeldbuis: Nederlandse politici op de televisie in de jaren vijftig en zestig', in: K. Dibbets e.a. (red.), *Jaarboek Mediageschiedenis*, 5, p. 199-226.
- Prins 2004
Prins, B. (2004), *Voorbij de Onschuld. Het debat over de multiculturele samenleving*, Amsterdam: van Gennip.

Prins 2004

Prins, C. (2004), 'De stilzwijgende uitdijende opsporingsvergaarbak', *NJB*, p. 823.

Prins 2005

Prins, J.E.J. (2005), 'Apologieverbod: beschermen is geen afschermen', *NJB*, p. 1979.

ROB 2003

Raad voor het Openbaar Bestuur (2003), *Grondrechten in veiligheid*, Den Haag: Rob.

ROB 2005

Raad voor het Openbaar Bestuur (2005), *Tussen oorlog en vrede. Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid*, Den Haag.

RvS 1999

Raad van State (1999), *Jaarverslag*, Den Haag: Raad van State.

RvS 2000

Raad van State (2000), *Jaarverslag*, Den Haag: Raad van State.

RvS 2008

Raad van State (2008), *Jaarverslag*, Den Haag: Raad van State.

Rasser 2005

Rasser, M. (2005), *Dutch Response to Moluccan Terrorism, 1970-1978, Studies in Conflict & Terrorism*, 1521-0731, Volume 28, Issue 6, p. 481-492.

Rathenau Instituut 2007

Rathenau Instituut (2007), *Van privacyparadijs naar controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21^e eeuw*, Den Haag: Rathenau Instituut.

Reinares 2009

Reinares, F. (2009), 'After the Madrid Bombings: Internal Security Reforms and Prevention of Global Terrorism in Spain', *Studies in Conflict & Terrorism*, 32:5, p. 367-388.

Rommelink 1980

Rommelink, J. (1980), *Strafrecht in Perspectief*, Arnhem: Gouda Quint.

Van Rheeën

Rheeën, P. van (1979), *Overheidsgeweld. Een sociologische studie van de dynamiek van het geweldsmonopolie*, Alphen: Samsom.

Rijkschroeff en Duyvendak 2004

Rijkschroeff, R. en Duyvendak, J.W. (2004), 'De omstrede betekenis van zelforganisaties', *De Sociologische Gids*, 51 (1), p. 18-35.

Roef 2003

Roef, D. (2003), Strafrechtelijke verantwoordelijkheid in de risicomaatschappij, in: P.L. Bal, E. Prakken en G. Smaers (red.), *Veiligheid of vergelding?*, Deventer: Kluwer, p. 33-56.

Roegholt 1979

Roegholt, R. (1979), *Amsterdam in de 20^e eeuw, deel 2 (1945-1970)*, Amsterdam: Spectrum.

Rogier 2006

Rogier, L.J.J. (2006), *Preventieve bestuursrechtelijke rechtshandhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Rogier 2007

Rogier, L.J.J. (2007), 'De aanpak van criminaliteit en terrorisme; verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht', in: VAR (Vereniging voor Bestuursrecht), (red.),

- Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme, Preadviezen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 9-57.
- De Roos 2000
Roos, Th.A. de (2000), *Strafrecht als Risicomanagement*, Openingsrede Academisch Jaar 6 september 2000, Universiteit Leiden.
- De Roos 2001
Roos, Th.A. de (2001), 'Het strafrecht als risicomanagement', in: E.R. Muller en C.J.J.M. Stolker (red.), *Ramp en Recht: Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 221-234.
- De Roos 2004
Roos, Th.A. de (2004), 'Strafrechtelijke terrorismebestrijding: een vraagteken bij een vraagteken', *RM Themis*, p. 15-16.
- De Roos 2005
Roos, Th.A. de (2005), 'Terrorismebestrijding langs de randen van het strafrecht', in: Haveman en Wiersinga (red.), *Langs de randen van het strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 129-140.
- De Roos 2005a
Roos, Th.A. de (2005a), 'Het Apologieverbod', *Juridisch up to date*, p. 20-22.
- De Roos 2006
Roos, Th.A. de (2006), 'De nieuwe wetsvoorstellen helpen niet. Opsporingsbevoegdheden verruimd in strijd tegen terrorisme', *Advocatenblad*, p. 176-180.
- De Roos 2006a
Roos, Th.A. de (2006a), 'Het vonnis inzake de Hofstadgroep', *Juridisch up to date*, p. 14-15.
- De Roos 2006b
Roos, Th.A. de (2006b), 'Kroniek van het straf(proces)recht', *NJB*, p. 1743-1752.
- De Roos 2007
Roos, Th.A. de (2007), 'Doelbewust strafrecht en maakbare veiligheid', in: M. de Keizer en S.C. Roels (red.), *Staat van Veiligheid*, Zutphen: Walburg Press, p. 129-149.
- De Rooy 2005
Rooy, P. de (2005), *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813*, Amsterdam: Mets en Schilt.
- Rose 2000
Rose, N. (2000), 'Government and Control', *British Journal of Criminology*, p. 321-339.
- Rose, Murphy en Abrahms
Rose, W., Murphy, R. and Abrahms, M. (2007), 'Does Terrorism Ever Work? The 2004 Madrid Train Bombings', *International Security*, Vol. 32, No. 1, p. 185-192.
- Rosenthal 1984
Rosenthal, U. (1984), *Rampen, Rellen, Gijzelingen*, Amsterdam: De Bataafse Leeuw.
- Rosenthal en 't Hart 1989
Rosenthal, U. en P.T. 't Hart (1989), 'Managing Terrorism: The South Moluccan Hostage Takings', in: U. Rosenthal, M.T. Charles en P.T. 't Hart (eds.), *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Springfield III: Charles C. Thomas, p. 350-372.
- Rosenthal 2000
Rosenthal, U. (2000), 'Het recht op veiligheid hoort grondwettelijk verankert te zijn', *NRC Handelsblad*, 25 februari.

Rosenthal 2000a

Rosenthal, U. (2000a), *Veiligheidsniveau: over menselijke fouten, het systeem en nieuwe zondebokken. Jan de Kmeslezing 2000*, Zeist: Kerckebosch.

Rosenthal 2003

Rosenthal, U. (2003), 'Van controle op uitvoering naar controle op wetgeving, preadvies VWW', in: J.A. van Schagen (red.), *Parlement en kwaliteit van wetgeving*, Den Haag: SDU uitgevers.

Rosenthal en Muller 2004

Rosenthal, U. en Muller, E.R. (2004), 'Het grondrecht op veiligheid', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid: studies over inhoud, organisatie en maatregel*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Rosenthal, Muller en Ruitenberg 2005

Rosenthal, U., Muller, E.R. en Ruitenberg, A.G.W. (2005), *Het terroristisch kwaad. Diagnose en bestrijding*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Rosenthal, Muller en Ruitenberg 2006

Rosenthal, U., Muller, E. en Ruitenberg, A. (2006), *Het terroristische kwaad* (tweede geactualiseerde druk), Boom Juridische uitgevers: Den Haag.

Rosenthal 2008

Rosenthal, U. (2008), 'Terrorisme' in: E.R. Muller, U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme: Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Kluwer: Deventer, p. 7-30.

Van Rossem 2010

Rossem, M. van (2010), *Waarom is de burger boos?*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers.

Röttgering en Backx 2004

Röttgering, A.E.M. en Backx, L.M.J. (2004), 'Terrorismebestrijding: strafrecht tegen jihad?' *Strafblad*, p. 246-254.

Rouvoet 2005

Rouvoet, A. (2005), 'De relevantie voor de strafrechtswetenschap voor de politiek', in: J.H. Crijns, P.P.J. van der Meij en G.K. Schoep (red.), *De taak van de strafrechtswetenschap*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 41-52.

Rovers 1999

Rovers, B. (1999), *Klassenjustitie; overzicht van onderzoek naar selectiviteit in de Nederlandse strafrechtketen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Rozemond 2005

Rozemond, N. (2005), 'De retorische verleiding van het strafrecht', *NJB*, p. 1184-1187.

Rozemond 2005a

Rozemond, N. (2005a), 'Wie zijn wij?', *Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie*, p. 3-7.

Rozemond 2006

Rozemond, N. (2006), 'Strafrechtelijke belangenafweging in de risicosamenleving', *RM Themis*, p. 160-168.

Rozemond 2007

Rozemond, N. (2007), 'De subjectivering van het Nederlandse strafrecht', *NJB*, p. 2301-2305.

Rutgers 1992

Rutgers, M. (1992), *Strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen*, Arnhem: Gouda Quint.

Rüter 1975

Rüter, C.F. (1975), 'Een Lex Baader Meinhoff?', *DD*, p. 327-350.

Rutherford 1984

Rutherford, A. (1984), *Prisons and the Process of Justice*, Oxford: Oxford University Press.

Rutherford 1996

Rutherford, A. (1996), *Transforming Criminal Policy*, Winchester: Waterside Press.

Sackers 2007

Sackers, H.J.B. (2007), 'De Terroristenafdeling, voer voor haviken', *Sancties*, p. 80-90.

Sahertian 1995

Sahertian J. (1995), *Vertrapt, vernederd, maar ... niet gebroken*, Ridderkerk.

Scheltema 1985

Scheltema (1985), 'Parlement en wetgeving', in: Th.C. de Graaf e.a. (red.), *Omtrent het Parlement*, p. 72.

Schmid e.a. 1982

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

Schmid 1989

Schmid, A.P. (1989), 'Politiek geweld en terreurbestrijding in Nederland', *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 333-357.

Schmid 1992

Schmid, A.P. (1992), 'Countering Terrorism in the Netherlands', *Terrorism and Political Violence*, 4, p. 77-109.

Schmid 1993

Schmid, A.P. (1993), 'Countering terrorism in the Netherlands', in: A.P. Schmid en R.D. Crelinsten (eds.), *Western responses tot terrorism*, London: Frank Cass, p. 79-109.

Schnabel 1983

Schnabel P. (1983), 'Nieuwe verhoudingen tussen burger en staat', in: Ph.A. Idenburg (ed.), *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen*, Amsterdam: Meulenhoff Informatief, p. 25-67.

Schnabel 1984

Schnabel P. (1984), 'De crisis in de verzorgingsstaat als sociologisch probleem en als probleem van sociologen', in: P. Thoenes e.a. (red.), *De crisis als uitdaging. Opstellen voor heden en toekomst van de verzorgingsstaat*, Amsterdam: Kobra, p. 29-50.

Schnabel 2000

Schnabel P. (2000), 'Maatschappij in beweging', in: *Herijken achter de dijken*, verslag van het jubileumcongres van de Sociaal-Economische Raad, 11 oktober 2000, Den Haag, 2001, p. 9-23.

Schneider 1977

Schneider, J.W. (1977), 'Is recht geen onrecht?', *NJB*, p. 982-983.

Schrijver 2005

Schrijver, N.J. (2005), 'Terrorismebestrijding in internationaal perspectief. De noodzaak van een meersporenstrategie', *RM Themis*, p. 209-210.

Schuilenburg 2008

Schuilenburg, M. (2008), 'De paradox van het voorzorgsbeginsel. Over 'unk-unk' en uitsluiting', in: F. Bovenkerk, F. van Gemert en D. Siegel (red.), *Culturele Criminologie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 57-67.

Schutte 2005

Schutte, G.J. (2005), 'De sancties en de justitiebegroting 2005', *Sancties*, p. 79-87.

Schuyt 1975

Schuyt, C.J.M. (1975), *De rol van rechtspraak en rechterlijke macht in een democratische samenleving*, Handelingen NJV I, p. 173-231.

Schuyt 1977

Schuyt, C.J.M. (1977), 'Denken en discussiëren over terreur', *DD*, p. 529-542.

Schuyt 1978

Schuyt, C.J.M. (1978), 'Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat', in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Amsterdam: Boom.

Schuyt 1983

Schuyt, C.J.M. (1983), *Tussen macht en moraal. Over de plaats van het recht in verzorgingsstaat en democratie*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Schuyt 1991

Schuyt, C.J.M. (1991), *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden: Stenfert Kroese Uitgevers.

Schuyt 1998

Schuyt, C.J.M. (1998), 'Het strafrecht in het brandpunt van de belangstelling', *DD*, p. 207-214.

Schuyt 2006

Schuyt, C.J.M. (2006), *Steunberen van de Samenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Schwitters 2000

Schwitters, R.J.S. (2000), *Recht en Samenleving in Verandering*, Deventer: Kluwer.

Sennef 2004

Sennef, A. (2004), 'Afgeschermde Getuige', *Advocatenblad*, p. 866-868.

Sennef 2007

Sennef, A. (2007), 'Nieuwe wet kan patstelling in 'AIVD-zaken' niet doorbreken. Rotterdamse terrorismezaken en Wet afgeschermde getuigen', *Advocatenblad*, p. 86-88.

Simon 1987

Simon, J. (1987), 'The emergence of a risk society: insurance law and the state', *Socialist Review*, 95, p. 61-89.

Simon 2007

Simon, J. (2007), *Governing through Crime: How the war on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, Oxford: Oxford University Press.

Simon en Benjamin 2000

Simon, S. en Benjamin, D. (2000), 'America and the New Terrorism', *Survival*, Vol. 42, No. 1. p. 59-75.

Simpson Beck en Travis III 2003

Simpson Beck, V. en Travis III, L.F. (2003), 'Sex offender notification: An exploratory assessment of state variation in notification processes', *Journal of Criminal Justice*, p. 51-55.

- Singer-Dekker 1985
Singer-Dekker, H. (1985), 'Enkele opmerkingen naar aanleiding van de Justitiebegroting 1986', *DD*, p. 814-822.
- Sitalsing 2004
Sitalsing, M. (2004), 'De politie na Van Gogh', *APB*, p. 4-5.
- Van Sliedregt 2005
Sliedregt, E. van (2005), 'Guantanamo Bay. Het Amerikaans Hooggerechtshof en de rechten van 'onwettige vijandige strijders'', *NJB*, p. 80-86.
- Van Sliedregt 2005a
Sliedregt, E. van (2005a), 'Samir A. en strafbare voorbereiding', *NJB*, p. 2373-2374.
- Van Sliedregt 2006
Sliedregt, E. van (2006), 'Het verdenkingsbegrip' in: C.P.M. Cleiren, Th.A. de Roos en M.A.H. van der Woude (red.), *Jurisprudentie Strafrecht Select*, Den Haag: SDU, p. 7-24.
- Smith 2007
Smith, A.T.H. (2007), 'Balancing Liberty and Security? A Legal Analysis of United Kingdom Anti-Terrorist Legislation', *European Journal of Criminal Justice Policy Resolutions*, 13, p. 73-83.
- Smith 2003
Smith, P. (2003), *Strafbare voorbereiding, een rechtsvergelijkend onderzoek*. Den Haag.
- Smits 2008
Smits, H. (2008), *Strafrechthervormers en hemelbestormers. Opkomst en teloorgang van de Coornhert-Liga*, Amsterdam: Aksant.
- Snellen 1987
Snellen, I. Th. M. (1987), *Boeiend en geboeid*, Oratie Koninklijke Universiteit Brabant, Alphen aan den Rijn.
- SCP 1974
Sociaal en Cultureel Planbureau (1974), *Sociaal en Cultureel Rapport 1974*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- SCP 1975
Sociaal en Cultureel Planbureau (1975), *Sociaal Cultureel Rapport 1975*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- SCP 1986
Sociaal en Cultureel Planbureau (1986), *Sociaal Cultureel Rapport 1986*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- SCP 1998
Sociaal en Cultureel Planbureau (1998), *De Sociale Staat van Nederland 1998*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- SCP 2001
Sociaal en Cultureel Planbureau (2001), *De Sociale Staat van Nederland 2001*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- SCP 2003
Sociaal en Cultureel Planbureau (2003), *De Sociale Staat van Nederland 2003*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- SCP 2004
Sociaal en Cultureel Planbureau (2004), *In het zicht van de toekomst: Sociaal en cultureel rapport 2004*, Den Haag: SCP.

- Soenadio een Du Marchie Sarvaas 1978
Soebadio, H. en Marchie Sarvaas, C.A., du (1978), *Dynamics of Indonesian History*, Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Sparks 2000
Sparks, R. (2000), 'Perspectives on Risk and Penal Politics', in: R. Sparks (ed.), *Crime, Risk and Insecurity: Law and Order in Everyday Life and Political Discourse*, London: Routledge, p. 129-45.
- Spencer 2006
Spencer, A. (2006), 'Questioning the Concept of 'New Terrorism'', *Peace Conflict and Development*, Iss.8, p. 1-33.
- Van Staalduinen 1996
Staalduinen, van E. (1996), *De Rode Jeugd 1966-1974: Een sociale beweging en haar ontwikkeling: van provo-adept tot de Nederlandse Rote Armee Fraktion*, Vlaardingen.
- Stamhuis 2006
Stamhuis, E. (2006), *Gemeen Gevaar*, inaugurele oratie Open Universiteit Nederland, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Steenhuis 1984
Steenhuis, D.W. (1984), 'Strafrechtelijk optreden: stapje terug en een sprong voorwaarts?', *DD*, 14, 395-414, 497-512.
- Stern 2003
Stern, J. (2003), 'Getting and Using the Weapons', in Russel D. Howard and Reid L. Slayer (eds.), *Terrorism and Counterterrorism-Understanding the New Security Environment*, Guildford: McGraw-Hill, p. 158-174.
- Stolwijk 1988
Stolwijk, S.A. (1988), 'Alternatives to custodial sentences', in: J. van Dijk, C. Haffmans, F. Rüter, J. Schutte en S. Stolwijk (eds.), *Criminal Law in Action: An overview of current issues in Western Societies*. Deventer: Kluwer, p. 279-292.
- Stolwijk 2003
Stolwijk, S.A.M. (2003), 'Over revolutionairen, terroristen en strafrecht', *DD*, p. 1-8.
- Stolwijk 2004
Stolwijk, S.A.M. (2004), 'Terrorisme zonder tegenspraak', *DD*, p. 889-893.
- Stoter 2000
Stoter, W.S.R. (2000), *Belangenafweging door de wetgever. Een juridisch onderzoek naar criteria voor de belangenafweging van de formele wetgever in relatie tot de belangenafweging op bestuursniveau*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Storm van 's Gravesande en De Vries 1986
Storm van 's Gravesande, A. en Vries, R. de (1986), 'Bestuurlijke preventie', *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 323- 337.
- Stöpler 2005
Stöpler, L. (2005), 'Extremistische oplossingen voor terreur?', *NJB*, p. 1944-1947.
- Strasser 2004
Strasser, S. (2004), *The 9/11 investigations*, NY: BBS Public Affairs.
- Strijards 2005
Strijards, G.A.M. (2005), 'Terrorismebestrijding op Unieniveau en de respectering van mensenrechten', in: E. van Dongen e.a. (red.), *Terrorismebestrijding met mensenrechten*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij, p. 75-93.

Stumpf 2006

Stumpf, J. (2006), 'The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime and Sovereign Power', *American University Law Review*, Vol. 56 (2), p. 368-419.

Sunstein 2005

Sunstein, C. (2005), *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge: Cambridge University Press.

Van Swaaningen en De Jonge 1995

Swaaningen, R. van en Jonge, G. de (1995), 'The Dutch Prison System and Penal Policy in the 1990s: From Humanitarian Paternalism to Penal Business Management', in: V. Ruggiero, M. Ryen en J. Sim (eds.), *Western European penal systems: a critical anatomy*, London: Sage Publications, p. 24-45.

Van Swaaningen 1995

Swaaningen, R. van (1995), 'Het confectiepak van product-manager Justitia', *Recht en Kritiek*, p. 13-37.

Van Swaaningen 1996

Swaaningen, R. van (1996), 'Justitie als Verzekeringsmaatschappij. Actuarial Justice in Nederland', *Justitiële Verkenningen*, 5, p. 80-97.

Van Swaaningen 1997

Swaaningen, R. van (1997), *Critical Criminology. Visions from Europe*, London: Sage Publications.

Van Swaaningen 2000

Swaaningen, R. van (2000), 'Back to the iron cage; the example of the Dutch Probation service', in: P. Green en A. Rutherford (eds.), *Criminal Policy in Transition*. Oxford: Hart, p. 91-108.

Van Swaaningen 2001

Swaaningen, R. van (2001), 'Criminaliteitsbeleid en risicobeheersing', in E. Lissenberg, S. van Ruller en R. van Swaaningen (red.), *Tegen de Regels IV: een inleiding in de criminology*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, p. 289-290.

Van Swaaningen 2004

Swaaningen, R. van (2004), 'Veiligheid in Nederland en Europa; een sociologische beschouwing aan de hand van David Garland', *Justitiële Verkenningen*, 7, p. 9-23.

Van Swaaningen en Van de Bunt 2004

Swaaningen, R. van en Bunt, H.G. van de (2004), 'Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Kluwer: Alphen aan den Rijn, p. 663-676.

Van Swaaningen 2005

Swaaningen, R. van (2005), 'Public safety and the management of fear', *Theoretical Criminology*, 9 (3), p. 289-305.

Tadic 2002

Tadic, F.M. (2002), 'Meer schijn dan werkelijkheid? Interne openbaarheid en Europese strafvervolgning', in: A. Beijer, C.H. Brants, L. van Lent, C.M. Pelsers (red.), *Openbare Strafrechtspleging*, Deventer: Kluwer, p. 199-214.

Taggart 2000

Taggart, P. (2000), *Populism*, Buckingham [etc.]: Open University Press.

Tak 1998

Tak, P.J.P. (1998), *Bespiegelingen omtrent de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden*, Deventer: Gouda Quint.

- Taylor 1999
Taylor, I. (1999), *Crime in Context, A Critical Criminology of Market Societies*, Boulder: Westview Press.
- Teitler en Groen 1987
Teitler, G. en Groen, P.M.H. (1987), *De politionele acties*, Amsterdam: De Bataafsche Leeuw.
- Teitler en Groen 1990
Teitler G. en Groen P.M.H. (1990), *De politionele acties. Afwikkeling en verwerking*, Amsterdam: De Bataafsche Leeuw.
- Terpstra 2004
Terpstra, J. (2004), 'Veiligheidszorg en laatmoderniteit: veranderingen in veiligheidsbeleid en de zorg om veiligheid', *B & M*, 153-162.
- Thoenes 1962
Thoenes, P. (1962), *De elite in de verzorgingsstaat. Sociologische proeve van terugkeer naar domineesland*, Leiden: Stenfert Kroese.
- Thomas 2003
Thomas, T. (2003), 'Sex Offender Community Notification: Experiences from America', *Howard Journal of Criminal Justice*, 42 (3), p. 217-228.
- Thompson 2004
Thompson, P. (2004), *The Terror Timeline: Year by year, day by day, minute by minute. A comprehensive chronicle of the road to 9/11 and America's response*, New York: Harper Collins Publishers.
- Timmer 2005
Timmer, W.W. (2005), 'Wetgevingskwaliteit: een wereld te winnen,' *Regelmaat*, p. 35-38.
- Tucker 2001
Tucker, D. (2001), 'What is new about the new terrorism and how dangerous is it?', *Terrorism and Political Violence* 13 (3), pp 1-14.
- Tulkens 1986
Tulkens, J.J.J. (1986), 'Een beschouwing van enkele hoofdpunten van Samenleving en Criminaliteit', *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 256-567.
- Tuynman-Kret 1985
Tuynman-Kret M. (1985), *Molukkers van huis uit. De huisvestingssituatie van Molukkers in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Utrecht 1972
Utrecht, E. (1972), *Kolonisatie, dekolonisatie en neo-kolonisatie*, Amsterdam: van Genneep.
- Vanderveen 2006
Vanderveen, G. (2006), *Interpreting Fear, Crime, Risk and Unsafety*, Boom Juridische uitgevers: Den Haag.
- Vandoorne 1973
Vandoorne, F. (1973), *Het onafhankelijkheidsstreven van de Zuid-Molukkers*, Gent: Rijksuniversiteit.
- Van Veen 1969
Veen, Th. W. van (1969), 'Het strafrecht bij massaal verzet', *Tijdschrift voor Strafrecht*, p. 85-104.

- Van Veen 1977
Veen, Th. W. van (1977), 'Over uitlevering en politieke delicten', *Ars Aequi*, xxvi, 4, p. 271-282.
- Van Veen 1984
Veen, Th. W. van (1984), 'De justitiebegroting voor 1985: stroomlijnen in de overstroming', *DD*, p. 947-954.
- Van der Veen 1986
Veen, R. van der (1986), 'De ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat', in: C.J.M. Schuyt en R. van der Veen (red.), *De Verdeelde Samenleving*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Van der Veen 2004
Veen, R. van der (2004), 'De ontwikkeling en recente herziening van de Nederlandse Verzorgingsstaat', in: W. Trommel en R. van der Veen (red.), *De herverdeelde samenleving: Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse Verzorgingsstaat*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 23-47.
- Van der Veen en Trommel 1999
Veen, R. van der en Trommel, W. (1999), 'Maatschappelijke verandering in de verzorgingsstaat', in: W. Trommel en R. van der Veen (red.), *De Herverdeelde Samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 291-293.
- Van der Veer 2006
Veer, P. van der (2006), 'Pim Fortuyn, Theo van Gogh, and the Politics of Tolerance in The Netherlands', *Public Culture*, 18 (1), p. 111-124.
- Veerman 2004
Veerman, G.J. (2004), *De wet als zinsbegoochelingtoestel* (oratie Universiteit Maastricht), Maastricht: Maastricht University Press.
- Veerman 2009
Veerman, G.J. (2009), *Over Wetgeving: principes, paradoxen en praktische beschouwingen*, Den Haag: SDU.
- Veerman en Klein Haarhuis 2009
Veerman, G.J. en Klein Haarhuis, C.M. (2009), 'Negen aanwijzingen voor wetsevaluatief onderzoek', *Regelmaat*, 24: 4, p. 215-229.
- Te Velde 2010
Velde, H. te (2010), *Van regentenmentaliteit tot populsime*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Velema 1987
Velema, W.H. (1987), *Het verval van de verzorgingsstaat. Deel 1 – Een analyse*, Apeldoorn: Willem de Zwijgerlaan.
- Velema 1987a
Velema, W.H. (1987a), *Het verval van de verzorgingsstaat. Deel 2 – Een analyse*, Apeldoorn: Willem de Zwijgerlaan.
- Vennix 2005
Vennix, R. (2005), 'Wetsvoorstel verheerlijken van terrorisme: niet effectief en niet nodig', *NJCM-Bulletin*, p. 1085-1090.
- Vermaat 2005
Vermaat, E. (2005), *De Hofstadgroep; portret van een radicaal-islamitisch netwerk*, Soesterberg: Uitgeverij Aspekt.

Vervaele 2004

Vervaele, J.A.E. (2004), 'De anti-terroriswetgeving in de VS: inter arma silent leges?' *TOS*, p. 128-143.

Vervaele 2005

Vervaele, J.A.E. (2005), 'Terrorism and information sharing between the intelligence and law enforcement communities in the US and the Netherlands', *Utrecht Law Review*, p. 1-27. Te raadplegen via: <http://www.utrechtlawreview.org/publish/articles/000001/article.pdf>.

Vidino 2007

Vidino, L. (2007), 'The Hofstad Group: The New Face of Terrorist Networks in Europe', *Studies in Conflict & Terrorism*, 30: 7, p. 579-592.

Van der Vlies 1987

Vlies, I.C. van der (1987), 'Verhouding, rechtsstaat en sturing', in: M.A.P. Bovens, W. Derksen en W.J. Witteveen (red.), *Rechtsstaat en Sturing*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 121-140.

Voetelink 1978

Voetelink, H.M. (1978), 'Verdiene terroristen de doodstraf', *NJB*, p. 617-621.

Vos 1976

Vos, H.M. (1976), 'Elementen voor een antiterrorisme-ethiek', *Algemeen Politieblad*, p. 75-80.

Vossen 2008

Vossen, K.P.S.S. (2008), 'Van Nierstrasz tot nu. De geboorte van het Nederlands populisme' (ongepubliceerde tekst), te raadplegen via: <http://www.rug.nl/let/onderzoek/onderzoekcentra/ernstkossmanninstituut/activ/vossen-30mei08.pdf>.

De Vries 2006

Vries, G. de (2006), 'Politiek, expertise en individuele verantwoordelijkheid in een risicosamenleving', in: H. Boutellier e.a. (red.), *Leven in een Risicosamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press Salomé, p. 9-18.

Waaldijk 1994

Waaldijk, C. (1994), *Motiveringsplichten van de wetgever*, Lelystad: Koninklijke Vermande.

De Waard 1999

Waard, J. de (1999), 'The Private Security Industry in International Perspective', *European Journal on Criminal Policy and Research* (7), 2, p. 143-174.

De Waard 1976

Waard, R. de (1976), 'Welke wetswijzigingen zijn wenselijk met betrekking tot activisme en in groter verband begane delicten', *Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging*, Zwolle: Tjeenk Willink.

De Waard 1992

Waard, R. de (1992), 'Strafbaarstellen van voorbereidingshandelingen', *NJB*, p. 213-220.

Wacquant 2006

Wacquant, L. (2006), *Straf de Armen*, Antwerpen: Uitgeverij Epo.

Wade 2007

Wade, M. L. (2007), 'Fear vs. Freedom Post 9/11', *European Journal of Criminal Justice Policy Resolutions*, 13, p. 3-12.

Wansink 2004

Wansink, H.A. (2004), *De Erfenis van Fortuyn. De Nederlandse democratie na de opstand van de kiezers*, Amsterdam: Meulenhoff.

Wansink 2007

Wansink, H.A. (2007), 'Tussen populisme en rechts-radicalisme', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 33, nr. 2, p. 68-74.

Wecke en Wester 1992

Wecke, L. en Wester, F. (1992), *RARA: De Redenering achter de Bom*, Cahier 53, Studiecentrum voor vredesvraagstukken, KU Nijmegen.

Weeda 1983

Weeda, C.J. (1983), 'Dynamiek in leefvormen', in: Ph.A. Idenburg (red.), *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen*. Amsterdam: Meulenhoff Informatief, p. 68-101.

Van Weerlee 1966

Weerlee, D. van (1966), *Wat de provo's willen*, Amsterdam: De Bezige Bij.

Welch 2008

Welch, M. (2008), *Scapegoats of September 11th*, New Brunswick: Rutgers University Press.

Wessels 2006

Wessels, M. (2006), *De radicaal-islamitische ideologie van de Hofstadgroep, de inhoud en de bronnen*, Den Haag: Teldersstichting.

Van Wessem 1975

Wessem, J. J. van (1975), 'De orde van advocaten en de Lex Baader Meinhoff', *NJB*, p. 386-387.

Wester 1987

Wester, F. (1987), *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*, Muiderberg: Coutinho.

Wester en Van Atteveld 1995

Wester, F. en Atteveld, W. van (1995), *Inhoudsanalyse in theorie en praktijk*, Alphen: Kluwer.

Wester en Pleijter 2006

Wester, F. en Pleijter, A. (2006), Inhoudsanalyse als kwalitatief interpreterende werkwijze, in: F. Wester, K. Renckstorf en P. Scheepers (red.), *Onderzoekstypen in de communicatiewetenschap*. Alphen aan de Rijn: Kluwer, p. 575-599.

WRR 2001

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2001), *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag: SDU.

WRR 2002

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2002), *De Toekomst van de Nationale Rechtsstaat*, Den Haag: SDU.

WRR 2007

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2007), *In debat over Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wierenga en Brouwer 2009

Wierenga, A. en Brouwer, J. (2009), 'Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid', *Openbaar Bestuur*, p. 6-11.

Van Wifferen 2004

Wifferen, L. van (2004), 'Het gebruik van AIVD-informatie in het strafproces', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 30, nr. 3, p. 138-147.

Wigbold 1979

Wigbold, H. (1979), 'The shaky pillars of Hilversum', in: A. Smith, (eds.), *Television and political life: Studies in six European countries*, New York: St. Martin's Press, p. 215-221.

Wilensky 1975

Wilensky, H.L. (1975), *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley, CA: University of California Press.

Wittebrood en Oppelaar 2005

Wittebrood, K. en Oppelaar, J. (2005), 'Criminaliteit', in: T. Roes (red.), *De Sociale Staat van Nederland 2005*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 238-262.

Wittebrood en Nieuwbeerta 2006

Wittebrood, K. en Nieuwbeerta, P. (2006), 'Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit. Vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit', *Tijdschrift voor Criminologie*, 48, p. 227-242.

Witteveen 2005

Witteveen, W.J. (2005), 'Anatomie van de strafwetgever', in: J.H. Crijns, P.P.J. van der Meij en G.K. Schoep (red.), *De taak van de strafrechtswetenschap*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 53-68.

Wood en Kempa 2005

Wood, J. and Kempa, M. (2005), 'Understanding Global Trends in Policing: Explanatory and Normative Dimensions', in: J.W.E. Sheptycki and A. Wardick (eds.), *Transnational and Comparative Criminology*, London: Glass House Press, p. 287-316.

Woodman 1955

Woodman, D. (1955), *The Republic of Indonesia*, London: The Cresset Press.

Wolfson 1981

Wolfson, D.J. (1981), 'Continuïteitsvoorwaarden voor de verzorgingsstaat', in: D.J. Wolfson e.a. (red.), *Overlevingskansen van de verzorgingsstaat*, Leiden: Stenfert Kroese, p. 1-37.

Woltjer 1994

Woltjer, J.J. (1994), *Recent verleden. Nederland in de twintigste eeuw*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Van der Woude 2007a

Woude, M.A.H. van der (2007a), 'De hedendaagse beheersingscultuur als zondeboeksamenleving', *PROCES*, p. 159-167.

Van der Woude 2008

Woude, M.A.H. van der (2008), 'Veiligheid ten koste van Waarheid en Waarheidsvinding', in: J.H. Crijns, P.P.J. van der Meij en J. ten Voorde (red.), *De Waarde van Waarheid: Opstellen over waarheid en waarheidsvinding in het Strafrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 335-355.

Van der Woude 2009

Woude, M.A.H. van der (2009), 'Over het verleden, het heden en de toekomst van de strafrechtelijke terrorismebestrijding', *PROCES*, p. 5-14.

Van der Woude 2009a

Woude, M.A.H. van der (2009a), 'Brede benadering terrorismebestrijding', *Openbaar Bestuur*, p. 2-5.

Van der Woude 2009b

Woude, M.A.H., van der (2009b), 'Is terrorismebestrijding ten koste van de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk?', *Strafblad*, 7 (2), p. 163-174.

Van der Woude 2010

Woude, M.A.H. van der (2010), 'Voorzorgsstrafrecht: zorgen voor inzichtelijke keuzes. Een eerste aanzet tot een ex post- en ex ante-evaluatiemodel voor de wetgever', in: M. Hildebrant en R. Pieterman (red.), *Zorg om voorzorg*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 77-106.

Van der Woude en Van Sliedregt 2007

Woude, M.A.H. van der en Sliedregt, E. van (2007), 'De risicosamenleving: overheid vs. strafrechtswetenschap? Aanwijzingen voor het debat rondom veiligheid en risico's', *PROCES*, p. 216-226.

Young 1971

Young, J. (1971), 'The role of the police as amplifiers of deviancy, negotiators of reality and translators of fantasy', in: S. Cohen (eds.), *Images of Deviance*, Harmondsworth: Penguin, p. 27-61.

Young 1999

Young, J. (1999), *The exclusive society: Social exclusion, crime and difference in late modernity*, London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.

Young 2002

Young, J. (2002), 'Crime and Social Exclusion', in: M. Maguire, R. Morgan en R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, p. 457-490.

Young 2007

Young, J. (2007), *The Vertigo of Late Modernity*, London: Sage Publications.

Van Zanden 1998

Zanden, J.L. van (1998), *The Economic History of the Netherlands 1914-1995*, London: Routledge.

Zedner 2003

Zedner, L. (2003), 'The concept of security: an agenda for comparative analysis', *Legal Studies*, 23, p. 153-176.

Zedner 2005

Zedner, L. (2005), 'Securing Liberty in the Face of Terror: Reflections from Criminal Justice', *Journal of Law and Society*, Vol. 32, no. 4, p. 507-533.

Zijderfeld 2009

Zijderfeld, A.C. (2009), *Populisme als politiek drijfzand*, Amsterdam: Cossee.

Trefwoordenregister

A

Aanpassingsstrategie | 50
Aanslagen | 2, 3, 8, 9, 11, 28, 38, 58,
122, 125-128, 138-142, 168-170, 175,
185-187, 195
· Londen | 8, 197, 201-202, 302,
310, 389
· Madrid | 8, 199-200, 231-236,
251, 302, 310, 347, 389
· New York | 2, 8, 123, 186, 197-
198, 302, 309, 389
Aanwijzingen | 255, 259-265, 271-272,
284, 287, 306, 368-369
Accidents of fate | 37, 39
Acting out | 51, 55
AIVD | 188-190, 192-193, 195-196, 205,
212-215, 224, 226, 242
· informatie | 221-223, 231-235,
238, 240, 363-366
Al Qaida | 29, 190-199, 202, 212

B

Beck, Ulrich | 5, 20, 33, 36-43
Belangenafweging | 4, 11-13, 16, 20, 23,
25, 27, 92, 216, 237, 247, 258, 274,
305, 308, 312, 314, 346-349, 353, 360,
376-377, 380-382, 387-388, 391, 393,
396
Bezetting woning Indonesische
Ambassadeur in Wassenaar | 133-
135, 144-146, 158, 161, 324, 341
Bezetting van het provinciehuis in
Assen | 135, 162, 166-168, 179, 181,
184, 337
Brede benadering | 153, 203, 224-225,
289, 306, 348, 362
BVD | 136-138, 141, 143-145, 158, 160,
169-171, 174, 186, 188-189, 192, 319,
329

C

Catastrofaal terrorisme | 187
Collectieve veiligheid | 4, 13-15, 45,
303, 309, 347, 377, 385, 386-387, 398,
414
Commissie Evaluatie
Antiterrorismemaatregelen | 276-
278, 349, 367, 398-399
Commissie Köbben Mantouw | 153-156
Commissie Roethof | 85-88
Conspiracy | 217-218, 328-329, 361
Consultatie(ronde) | 235-237, 255, 361,
278, 280, 303, 305, 308, 360, 395-396
Contraterrorisme infobox | 233-235
Criminaliteitsbestrijding | 5-6, 10, 17-
18, 32-34, 42, 48, 50-54, 77, 91, 95,
103, 110, 117, 283, 296, 309, 384-385,
387
Criminaliteitscijfers
· een stijging van de | 5, 32, 48-50,
53, 70, 77, 83-85, 91, 93, 96, 102,
106, 117, 182, 381, 384
Criminele politiek | 6, 7, 87
Culture of control | 5, 33-34, 43, 59, 95,
117, 383

D

Deelneming en leiding geven aan een
terroristische organisatie | 216, 221,
228, 356-358, 362
Definitie
· van terrorisme | 122, 125, 128,
148, 170, 317-318, 355-356, 376
Dutch Approach | 152-153, 157, 161-
163, 166, 168, 172, 184, 388, 390

E

Effectiviteit

- van antiterrorisme | 148, 207, 209-212, 216-217, 221-223, 246, 259, 273, 275, 277-278, 286-290, 304, 310, 353-354, 367, 376, 392, 394-395, 398
- van het strafrecht | 51, 87, 95, 107, 118

Eik-zaak | 212-213, 215, 217, 220, 231-232, 234, 249, 363

Electoraat | 13, 113, 294, 297, 301, 308, 381, 391-392

Ernstige bezwaren | 253, 255, 266-268, 368, 370-371, 373

Europees Kaderbesluit Inzake

Terrorismewetgeving | 205-212, 216, 309, 354-356

Europees verdrag tot bestrijding van terrorisme | 332-335

F

False positives | 228, 305-306, 360

Fortuyn, Pim | 100, 104, 111, 295-298, 301, 309

Functionalisering

- van het strafrecht | 66 e.v.

Fundamentele beginselen | 14, 246, 273, 292, 345, 376, 386, 392, 394, 396

Fundamentele rechten | 14, 292, 345, 376, 392, 394, 396

G

Garland, David | 5, 17, 20, 33, 43-53, 383

Gastarbeiders | 76, 96, 97

Giddens, Anthony | 20, 33, 36-40

Gijzeling(en) | 70, 122, 126, 128, 133, 135, 144, 145-148, 151-153, 155-156, 161-168, 177-178, 180, 184, 231, 316, 317, 329, 332, 338, 384

- in Assen | 166-168
- in Bovensmilde | 162-164
- in Wassenaar | 144-145

Gogh, Theo van

- de moord op | 111, 122, 187, 193-194, 200-201, 233, 252, 256, 288, 303, 310, 389

H

High crime society | 50, 94

Hofstadgroep | 27, 29, 122, 193-197, 200, 303, 357-358, 373, 389

Homegrown terrorism | 168, 190, 203

Horizonbepaling | 223, 247, 249, 270, 273-277, 289-290, 307-308

I

Indices of change | 43-50

Individualisering | 39-40, 53, 72, 102, 383

Individuele rechtsbescherming | 4, 91-92, 94, 258, 271, 279, 307, 334, 347, 350, 377, 386-387, 395

Instrumentalisering

- van het strafrecht | 65-66, 92

Intentiestrafrecht | 160, 183, 219-220, 228, 230, 360, 370

Islam | 98, 100, 116, 141, 185

- en fundamentele ideologieën | 186-188, 190-193

J

Jihad-zaak | 212-213, 215, 217, 220, 231, 234, 363

Juridisch forum | 24-27, 29, 55, 227, 254, 311-377, 380, 388, 393-395, 398-399

Juridische rationaliteit | 12-13, 25

Juridisering | 112, 114

Justitiële crisis | 77-81, 92, 94, 386, 390

K

Kaderbesluit | 205-212, 216, 309, 354-356

Klassenjustitie | 79-81

Kwalitatief interpreterende inhoudsanalyse | 26-28

L

Laatmoderniteit | 17, 19, 32, 35, 36, 39, 42, 47, 49-50, 52-54

Legitimiteit

- van de antiterrorismewetgeving | 119, 278, 364, 382, 393-394, 398
- van het overheidsoptreden | 93

- van het strafrecht | 6, 13, 42, 80, 382, 393
- M**
- Maagdenhuisrellen | 75, 79-80
- Makro branden | 138, 140, 168, 170-173, 245
- Manufactured risks* | 37
- Media | 6, 14, 21, 25-27, 48, 50-51, 75, 79, 98-99, 103, 110-113, 118, 128, 138, 143, 161, 168-170, 175, 179-181, 193-194, 198, 212, 298, 301, 314, 390
- Mediatisering | 111-113, 116, 344
- Minderheden | 66, 97, 98-99, 116, 195-196
 - beleid | 99-100
 - debat | 97, 98-99
- Modernisering | 35, 37, 40, 54, 69, 383
 - van het strafrecht | 106-107, 110
- Moderniteit | 34-35, 37, 43
- Mondiale risico's | 35
 - en terrorisme | 38, 55
- Multicultureel drama | 96, 98-99
- Multiculturele samenleving | 96, 98-100, 189, 196,
- Multipliereffect | 9, 349
- N**
- New penology* | 52, 117
- New predicament* | 50-51, 384
- Nieuw terrorisme | 125-126, 185, 215, 217, 231, 250-252, 302-303, 306, 315, 347, 350, 356-357, 375, 385, 389, 400
 - kenmerken van | 185-188, 190, 203
- Nieuwe risico's | 5, 34-35, 37-41, 54
- Noodzaak
 - van wetgeving | 13, 61
 - van de antiterrorismewetgeving | 126, 146, 182, 207, 209-212, 215-217, 221-222, 227, 233, 237, 247, 254-260, 275, 281, 286-287, 290, 292, 304-306, 313, 318, 322, 350, 361, 370-371, 376, 382, 392, 394-396
- O**
- Ontkeningsstrategie | 50-51, 95, 110, 384
- Ontzuiling | 69-71, 73, 128-129, 174
- Onveiligheidsgevoelens | 112, 381
 - de toename van | 44, 54
 - de bestrijding van | 32, 44, 47, 54, 108-110, 344
- Onzekerheid | 8, 14, 35-36, 40-43, 54, 110, 329
- Opsporingsbevoegdheden | 8, 10, 52, 105, 117, 253, 255, 259-264, 271, 277, 292, 304, 306, 345, 350, 368-371
- Oud terrorisme | 125, 129, 186-187, 219, 250
 - kenmerken van | 126-127
- P**
- Paarse Kabinetten | 95, 103-104, 295-300, 302, 309, 390
- Pacifatiepolitiek | 63-65, 73, 174
- Policy entrepreneur* | 23, 124, 184, 309
- Policy process*
- Policy model* | 25, 29, 59, 119, 124, 128, 188, 309, 312, 387-388
- Policy window* | 23, 124, 184, 309-310
- Political stream* | 22-23, 59, 112, 124-125, 128, 173-174, 182-185, 291-292, 308-309, 388-389, 391
- Politiek activisme | 2, 21, 70, 73-74, 116, 129, 170-171
- Politiek forum | 24-26, 29, 123, 304, 312, 314, 323, 376, 380
- Politieke cultuur | 4, 67, 72, 174, 293, 295-296, 299
- Politieke rationaliteit | 12-13, 25
- Politisering | 2, 14, 46, 65, 110, 112-114, 116, 344
- Populisme | 46, 64, 293-294
- Postmoderniteit | 35, 42, 185
- Preventief fouilleren | 263-265, 306, 354
- Problem stream* | 22, 29, 124-125, 128, 182, 184, 188, 302, 309, 388
- Proces
 - tegen de bezetters van de woning van de Indonesische ambassadeur in Wassenaar | 336-337, 339

- tegen de bezetters van het Indonesische consulaat | 337-341
- tegen de treinkapers bij Wijster | 337-341

Processtukken

- het onthouden van inzicht in | 235, 253, 255, 267-270, 357, 368, 371-374

Productie-unit metafoor | 91

Publiek draagvlak | 174, 179, 181, 258

Q

Queeste | 4

R

Raad van State | 25, 209-211, 216-218, 221, 227, 229-231, 237, 256, 280, 289, 304, 308, 359-360, 376, 381, 392-393, 395-396

RaRa | 2, 127, 182, 245, 317

- en de achterliggende motivatie | 137-140
- en antiterrorismebeleid | 168-173

Rationaliteit(en) | 12-13, 23-25, 35, 380-381

Recht in Beweging | 98, 106-107

Rechtspolitieke ontwikkelingen | 59, 65, 77, 104, 117

Regentenmentaliteit | 72, 175

Rekrutering voor de gewapende strijd | 215, 218, 223-226, 229, 309, 346, 359, 362, 367

Responsabilisering(strategie) | 51, 95, 110

Risico | 2, 6, 10, 14, 15, 37, 39, 52-55, 109, 386

- beperking | 7, 10, 42, 115
- bewustzijn | 39
- inschattingen | 6, 9, 52
- justitie | 6-8, 10-11, 15, 20, 32-33, 51, 224
- maatschappij | 5, 33-35
- management | 44
- profilering | 6-7, 10, 52, 265, 302, 306
- samenleving | 5, 7-8, 20, 33, 36-41, 63, 93, 383

- strafrecht | 6-8, 58, 114-115, 212, 380
- taxatie | 114-115, 117

Rode Jeugd | 2, 127-129

- en de achterliggende motivatie | 135-137
- en antiterrorismebeleid | 142-144

Rode Hulp | 127, 135-137

S

Samenleving en criminaliteit | 77, 85-90, 92, 94-95, 104-106, 110, 384

Samenspanning | 7, 10, 157-162, 165, 183-185, 206, 215-222, 227-231, 254, 259, 279, 287, 306-307, 309, 316, 323, 326-332, 346, 359-362, 389, 395

Secularisatie | 71, 128-129, 383

Sociaal protest | 383

Staatsnoodrecht | 323-326, 329, 343,

Staatsveiligheid | 232, 234-235, 239-247, 364, 366

Strafbare voorbereidingshandelingen | 158, 216, 221, 228, 332, 368

Strafrechtelijk beleid | 17-18, 67, 77, 80-85, 109, 112

Structural cultural-benadering | 17, 19-20, 33-34, 58-59, 380, 383, 396

T

Terreurbrief | 143-144, 146-150, 152, 156, 161, 171, 175, 205, 316, 341

Terrorisme | 2, 7-9, 21, 54-55, 59, 70, 111, 116, 126-128, 138, 142-150, 161, 169-174, 185-188, 197

- als *world risk* | 38-39

Terroristisch oogmerk | 206-209, 222, 225, 231, 252, 307, 354-356

Terroristische organisatie | 127, 135, 187, 190, 197, 216, 221, 228, 356-358

Treinkaping

- bij Wijster | 151-153
- bij De Punt | 162-164

U

Utrechtse school | 68-70

V

Veiligheid

Veiligheidscultuur | 5-7, 13, 16, 19-20, 33, 53, 69, 110, 117, 383, 385-387, 397

Verheerlijking van terroristische misdrijven | 374-375, 377

Vertrouwen

- in het strafrecht(stelsel) | 48, 51, 334
- in de overheid | 50, 62, 77, 79, 103-104, 113, 116, 118, 296, 299, 385, 390-392

Verzorgingsstaat | 49, 60-63

- de opkomst | 60-63, 65-69
- de stagnatie | 76-77, 83, 93, 95
- de crisis | 63, 101-102

Verzuiling | 63-65, 70, 72, 128, 174, 383

W

Wederopbouw | 60, 62, 65, 69, 76, 131

Wetgever

Wetgevingsprimaat | 391

Wetgevingsprocedure | 206-207, 305, 312, 314, 346, 360, 388, 393, 395

- formele dimensie van | 4, 25-26, 343
- materiële dimensie van | 312-313

Wet Afgeschermde Getuigen | 24, 221, 231-233, 303-308, 310, 363-367, 376, 395

- doel en strekking | 234-235
- inhoudelijke behandeling | 238-250

Wet Opsporing Terroristische

Misdrijven | 24, 251-252, 306-308, 310

- doel en strekking | 252-255
- inhoudelijke behandeling | 255-277

Wet strafbaarstelling deelneming en

meewerking aan training voor terrorisme 24, 278, 374, 376, 395

- doel en strekking | 278-279
- inhoudelijke behandeling | 280-282

Wet Terroristische Misdrijven | 24, 205 206

- doel en strekking | 206
- inhoudelijke behandeling | 207-211, 215-230

Wetsvoorstel Bestuurlijke Maatregelen

Nationale Veiligheid | 24, 282-283

- doel en strekking | 283-285
- inhoudelijke behandeling | 286-291

Z

Zittingsrechter | 363-366

Zuid Moluks(e)

- jongeren | 27, 129, 132-135, 142, 144, 151-155, 161, 168-169, 176, 179, 182, 315, 317, 336, 339
- problematiek | 129-135, 156
- terrorisme | 128-129, 142-143

Curriculum vitae

Maartje van der Woude (geboren op 17 december 1980 te Castricum) behaalde in 1998 haar Gymnasiumdiploma aan de Rijksscholengemeenschap Stad en Esch te Meppel. Ze studeerde van 1998-2002 Nederlands recht aan de Universiteit Leiden en verkreeg in november 2002 haar meesterstitel met een specialisatie in het Straf- en strafprocesrecht. Van 2002-2005 heeft zij de studie Criminologie met als Master Veiligheidsbeleid en Rechtshandhaving gevolgd aan de Universiteit Leiden, welke studie zij in oktober 2005 cum laude heeft afgerond. Tijdens haar studies is zij onder meer een aantal jaren actief geweest voor de Kinder- en Jongeren Rechtswinkel Den Haag, heeft ze gewerkt als student-assistent bij de afdeling Criminologie en heeft zij een half jaar gestudeerd aan de University of Texas in Austin, Amerika. Direct na het afronden van haar Master Criminologie is Maartje het onderhavige promotieonderzoek bij de afdeling Straf- en strafprocesrecht van de Universiteit Leiden gestart. In dat kader is ze in 2008 gedurende 7 maanden als visiting research scholar werkzaam geweest aan het Center for the Study of Law and Society van de University of California te Berkeley. Met ingang van 1 september 2010 is zij werkzaam als universitair docent criminologie bij het Instituut voor Strafrecht en Criminologie aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

Maartje is sinds januari 2007 redactielid van *PROCES, Tijdschrift voor Strafrechtspleging*, en bekleedt vanaf 1 januari 2010 de functie van voorzitter van deze redactie.

In de boekenreeks van de Graduate School of Legal Studies van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn in 2009 en 2010 verschenen:

- MI-156 N.M. Dane, *Overheidsaansprakelijkheid voor schade bij legitiem strafvorderlijk handelen*, (diss. Leiden), Tilburg: Celsus juridische uitgeverij 2009, ISBN 978 90 8863 034 7
- MI-157 G.J.M. Verburg, *Vaststelling van smartengeld*, (diss. Leiden) Deventer: Kluwer 2009
- MI-158 J. Huang, *Aviation Safety and ICAO*, (diss. Leiden) 2009 ISBN-13 978 90 4113 115 7
- MI-159 J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers & H. Vording (red.), *Terugkoppeling in het belastingrecht*, Amersfoort: Sdu Uitgevers 2008, ISBN 978 90 6476 326 7
- MI-160 J.L.M. Gribnau, *Soevereiniteit en legitimiteit: grenzen aan (fiscale) regelgeving*, (oratie Leiden), Sdu Uitgevers 2009, ISBN 978 90 6476 325 0
- MI-161 S.J. Schaafsma, *Intellectuele eigendom in het conflictenrecht. De verborgen conflictregel in het beginsel van nationale behandeling* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2009, ISBN 978 90 13 06593 0
- MI-162 P. van Schijndel, *Identiteitsdiefstal*, Leiden: Jongbloed 2009
- MI-163 W.B. van Bockel, *The ne bis in idem principle in EU law*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp 2009, ISBN 978 90 90 24382 5
- MI-164 J. Cartwright, *The English Law of Contract: Time for Review?*, (oratie Leiden), Leiden 2009
- MI-165 W.I. Koelewijn, *Privacy en politiegegevens. Over geautomatiseerde normatieve informatie-uitwisseling*, (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2009, ISBN 9 789087 280703
- MI-166 S.R.M.C. Guèvremont, *Vers un traitement équitable des étrangers extracommunautaires en séjour régulier. Examen des directives sur le regroupement familial et sur les résidents de longue durée*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann Printing Service 2009, ISBN 978 90 8570 419 5
- MI-167 A.G. Castermans, I.S.J. Houben, K.J.O. Jansen, P. Memelink & J.H. Nieuwenhuis (red.), *Het zwijgen van de Hoge Raad*, Deventer: Kluwer 2009, ISBN 978 90 13 07029 3
- MI-168 P.M. Schuyt, *Verantwoorde straftoemeting*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2009, ISBN 978 90 1307 156 6
- MI-169 P.P.J. van der Meij, *De driehoeksverhouding in het strafrechtelijk vooronderzoek*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010, ISBN 978 90 1407 158 0
- MI-170 M.V. Polak (red.), *Inbedding van Europese procesrechtelijke normen in de Nederlandse rechtsorde*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2010, ISBN 978 90 6916 714 5
- MI-171 E. Koops, *Vormen van subsidiariteit. Een historisch-comparatistische studie naar het subsidiariteitsbeginsel bij pand, hypotheek en borgtocht*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, ISBN 978 90 8728 070 3
- MI-172 H.H. Kielman, *Politiegegevensverwerking. Naar een effectieve waarborging*, (diss. Leiden) Zutphen: Wöhrmann Print Service 2010, ISBN 978 90 8570 503 1
- MI-173 K. Siewicz, *Towards an Improved regulatory Framework of Free Software. Protecting user freedoms in a world of software communities and eGovernments*, (diss. Leiden) Warszawa (Polen): Sowa 2010, ISBN 978 83 930580 0 6
- MI-174 L. Mommers, H. Franken, J. van den Herik, F. van der Klaauw, G.-J. Zwenne (red.) *Het binnenste buiten*, Liber amicorum A.H.J. Schmidt, Leiden: eLaw@leiden 2010, ISBN 978 90 815196 1 8
- MI-175 R. Ong, *Mobile Communication and the Protection of Children*, (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2010, ISBN 978 90 8728 080 2
- MI-176 M.P. Lycklama à Nijeholt, *Goodwill and value creation of acquisitions*, (diss. Leiden), Zutphen: Ipskamp 2010, ISBN 978 90 9025 290 2
- MI-177 M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel. Een onderzoek naar nationaal, Frans en Europees recht*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010 ISBN, 978 90 8728 098 7
- MI-178 J.H. Crijns, *De strafrechtelijke overeenkomst. De rechtsbetrekking met het Openbaar Ministerie op het grensvlak van publiek- en privaatrecht*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010, ISBN 978 90 1307 662 2
- MI-179 M.B. Voulon, *Automatisch contracteren*, (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2010, ISBN 978 90 8728 098 7

- MI-180 B.J. de Vos, *Horizontale werking van grondrechten. Een kritiek*, (diss. Leiden), Apeldoorn: Maklu 2010
- MI-181 S. van Wingerden, D. Alberda, M. Moerings, B. Wartna & J. van Wilsem, *Recidive en nazorg. Een onderzoek onder oud-bewoners van Exodus, DOOR, Moria & Ontmoeting*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, ISBN 978 90 8974 316 9
- MI-182 J. Vis, *Ondernemend Waarderen : Waarderend Ondernemen. De subjectiviteit van het begrip economische waarde*, (diss. Leiden), Apeldoorn: Maklu 2010, ISBN 987 90 466 0364 2
- MI-183 J.M.J. van Rijn van Alkemade & J. Uzman (red.), *Soevereiniteit of pluralisme? Nederland en Europa na het Lissabon-Urteil. Preadviezen voor de Jonge Staatsrecht Dag 2010*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2010
- MI-184 G.K. Schoep, C.P.M. Cleiren, J.P. van der Leun & P.M. Schuyt (red.), *Vervlechting van domeinen. Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.L. de Wijkerslooth*, Deventer: Kluwer 2010, ISBN 978 90 1307 879 4
- MI-185 Th. Doreleijers, J. ten Voorde & M. Moerings (red.), *Strafrecht en Forensische Psychiatrie voor 16- tot 23-jarigen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, ISBN 978 90 8974 356 5
- MI-186 C. Jiménez Monroy, *Legal and Institutional Aspects of Latin-American Space Cooperation AQUARELSat: The Water Monitoring Constellation*, (diss. Leiden) Zutphen: Wöhrmann Print Service 2010, ISBN 978 90 8570 595 6
- MI-187 M.A.H. van der Woude, *Wetgeving in een Veiligheidscultuur, Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, ISBN 978 90 8974 379 4

Zie voor de volledige lijst van publicaties: www.law.leidenuniv.nl/onderzoek