



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Voorzorgsstrafrecht: zorgen voor inzichtelijke keuzes. Een eerste aanzet tot een ex post- en ex ante-evaluatiemodel voor de wetgever

Woude, M.A.H. van der; Hildebrant M., Pieterman R.

Citation

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 P. R. Hildebrant M. (Ed.), *OMV / Onderzoekschool Maatschappelijke Veiligheid* (pp. 77-116). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15461>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15461>

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

5. Voorzorgsstrafrecht: zorgen voor inzichtelijke keuzes. Een eerste aanzet tot een ex post- en ex ante-evaluatiemodel voor de wetgever

Maartje van der Woude

‘(...) These decisions (on counterterrorism legislation, MW) are often made as an immediate response to terrorist attacks and influenced by public pressure, rather than after an in depth calculation examining the costs and benefits and based on past experience of that nation or others.’¹

5.1 Inleiding

Het hedendaagse terrorisme en de vermeende dreiging daarvan heeft wetgevers en beleidsmakers over de hele wereld voor een aantal acute en lastige dilemma’s geplaatst. De complexiteit, de ongrijpbaarheid en de beladenheid van de terrorismeproblematiek wordt breed uitgemeten in de media. Mede onder invloed van deze dynamiek, waarbij de publieke en politieke druk op de wetgever groot is, lijken vragen betreffende doelmatigheid en effectiviteit van wet- en regelgevingen uit het oog te worden verloren of in ieder geval worden de overwegingen over dergelijke vragen en afwegingen tussen daarmee gepaard gaande conflicterende belangen niet voldoende inzichtelijk gemaakt.²

Dergelijke ontwikkelingen zijn ook zichtbaar met betrekking tot de Nederlandse situatie. Dit artikel bespreekt de reactie van de Nederlandse wetgever op de (dreiging van) ‘oude’ en ‘nieuwe’ terroristische aanslagen. De Nederlandse regering heeft herhaaldelijk aangegeven dat zij, ook al is er – nog – geen Nederlands equivalent van ‘9/11’, ‘3-M’ of ‘07/05’,³ zich bewust is van haar plicht om alle zeilen bij te zetten waar het aankomt op het voorkomen van een dergelijke catastrofale gebeurtenis in eigen land.⁴ Voormalig minister van

¹ Ganor 2005, p. 297.

² Ganor 2005. In zijn werk omschrijft Ganor de reactie van de Israëlische regering op het terrorisme in eigen land en gaat daarbij in op ondoorzichtige besluitvorming en wet- en regelgeving.

³ Deze ‘afkortingen’ verwijzen naar respectievelijk de aanslagen op het World Trade Center en het Pentagon op 11 september 2001, de bomaanslagen in Madrid waar in de ochtend van 11 maart 2004 een aantal bomexplosies plaatsvond aan boord van een viertal forensentreinen en de bomexplosies die in de ochtend van 7 juli 2005 plaatsvonden in de ochtendspits in Londen.

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.’

Justitie Donner formuleerde de doeleinden van de inzet van de regering op het vlak van 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.’⁵

Deze doelstelling heeft geleid tot diverse aanpassingen in het strafrecht, variërend van ‘nieuwe’ strafbaarstellingen tot de uitbreiding van strafvorderlijke (opsporings)bevoegdheden.⁶ De strafrechtelijke maatregelen, die zijn getroffen ter bestrijding van terrorisme, kunnen gekwalificeerd worden als voorzorgsmaatregelen, waarmee gerefereerd wordt aan het – van oorsprong uit het milieurecht afkomstige – voorzorgsbeginsel. Hoewel het beginsel zich in verschillende ‘sterktes’ voordoet en het lastig is om een eenduidige definitie te formuleren, houdt het beginsel kort gezegd in dat het ontbreken van bewijs van schadelijkheid of het ontbreken van bewijs dat een bepaald risico – bijvoorbeeld: een terroristische aanslag – zich binnen afzienbare tijd ook daadwerkelijk zal concretiseren, geen reden mag zijn voor de overheid om af te zien van het nemen van beschermende maatregelen – bijvoorbeeld de terrorismewetgeving – ten behoeve van haar burgers.⁷

Vanuit de strafrechtswetenschappelijke hoek is redelijk wat kritiek geuit op de nieuwe terrorismewetgeving, waarbij met name wordt gewezen op het feit dat de individuele rechtsbescherming het lijkt te moeten afleggen tegen de collectieve veiligheid, waarbij ter verantwoording als belangrijke reden ‘de dreiging’ wordt opgevoerd.⁸ Hoewel deze kritieken in mijn ogen in belangrijke mate terecht zijn, is het ook van belang om de moeilijke positie van de overheid waar het de (preventieve) aanpak van dreigende rampen betreft, in acht te nemen. Het is, zoals ik reeds eerder heb betoogd, omwille van de kwaliteit van wet- en regelgeving van groot belang dat de overheid en de criminologische- en (straf)rechtswetenschappen samen gaan werken en naar elkaar (leren) luisteren bij het ontwikkelen van nieuw beleid en nieuwe wetgeving.⁹

Hierna zal nader worden ingegaan op de vraag, waarom het nemen van voorzorgsmaatregelen in het kader van terrorismebestrijding problematisch, maar vanuit de optiek van de overheid gezien tevens voor de hand liggend en ook begrijpelijk is. Tevens zal worden getracht om een antwoord te vinden op de vraag op welke wijze de legitimiteit van voorzorgsmaatregelen het beste

⁵ *Kamerstukken II* 2002/03, 27 925, nr. 94, p. 2.

⁶ Borgers 2007; Cleiren 2005, p. 21-40

⁷ Het voorzorgsbeginsel kent verschillende definities. Zie voor een uitvoerige beschouwing van de diverse definities die er van het voorzorgsbeginsel zijn: Pieterman 2008.

⁸ Cleiren 2006, p. 175-192; Borgers 2007 supra noot 6; Van Kempen 2005, p. 397-400; De Roos 2004, p. 15-16; De Roos 2005, p. 129-140.

⁹ Van der Woude & Van Sliedregt 2007, p. 216-226. Zie in deze context ook Borgers 2007.

gewaarborgd kan worden. Het voorzorgsbeginsel wordt in deze analyse gebruikt om bepaalde haken en ogen in (het proces van totstandkoming van) de huidige terrorismewetgeving te belichten. In de tweede paragraaf wordt eerst een aantal belangrijke begrippen uiteengezet waarna er wordt ingegaan op de overeenkomsten. Tevens wordt ingegaan op de relatie tussen de kenmerken van het voorzorgsbeginsel en de kenmerken van wat het ‘nieuwe’ terrorisme wordt genoemd. In de derde paragraaf wordt de positie van de wetgever ten aanzien van voorzorgsmaatregelen inzake terrorismebestrijding besproken en geproblematiseerd. Vervolgens zal de reactie van de Nederlandse wetgever ten aanzien van politiek geweld en terrorisme beschreven en bekritiseerd worden. Tot slot zal getracht worden om, met inachtneming van de kritieken op het voorzorgsbeginsel, een eerste aanzet te geven tot een evaluatiemodel voor wetgeving dat ook gebruikt kan worden bij zowel het ontwikkelen als het herzien van (toekomstige) antiterrorismewetgeving.

5.2 Waarom terrorisme en voorzorg tot elkaar veroordeeld zijn

Begripsbepaling en relativering

Het uitgangspunt dat er in beginsel pas wordt opgetreden, indien het kwaad zich heeft voltrokken, houdt al lang geen stand meer binnen het strafrecht. Zowel in het commune strafrecht, maar zeker in het bijzondere strafrecht, zijn reeds sinds de negentiende eeuw diverse gevaarzettingsdelicten te vinden. Ook de afgelopen decennia zijn er mede onder invloed van het toenemende streven naar publieke veiligheid diverse preventieve maatregelen geïntroduceerd. Deze maatregelen worden getroffen om steeds in een vroeger stadium risico's te kunnen uitsluiten en om alles wat ongrijpbaar en onbestuurbaar is onder controle te houden.¹⁰ In de literatuur wordt dit aangeduid als de ontwikkeling van een risicosamenleving met de daarbij behorende risicojustitie: preventief strafrechtelijk beleid bepaald op grond van risicotaxaties van personen en situaties.¹¹

Binnen de risicosamenleving ligt de nadruk op dreigingen die daadwerkelijk empirisch aan te tonen en in te schatten zijn. Omdat kennis beschikbaar is over oorzaken en hun gevolgen, kunnen preventieve maatregelen worden overwogen, waarbij het streven naar een optimale verhouding tussen kosten en baten van risicobeleid centraal staat. Er wordt gestreefd naar optimale preventie tegen zo laag mogelijke kosten, maar niet naar het volledig uitbannen van het risico of de (bron van de) dreiging. Dit laatste, het volledig uitbannen van risico's om op die

¹⁰ Ericson 2007, p. 14: 'The politics of uncertainty transpires not only at this micro-level of everything in organizational life, but also at the level of political culture where there is a need to dramatize control over what may be unknowable and ungovernable.'

¹¹ Zie voor een uitvoerige beschouwing van het begrip risicojustitie: Moerings 2003 (rede uitgesproken bij aanvaarding van het ambt hoogleraar in de Penologie aan de Universiteit Leiden). De term risicosamenleving is geïntroduceerd door Ulrich Beck in het boek *Risk Society towards a new modernity*.

manier maximale veiligheid te bereiken, staat wel centraal in wat Pieterman aanduidt als ‘de voorzorgssamenleving of voorzorgscultuur’.¹² De voorzorgssamenleving wordt door Pieterman gezien als zowel een radicalisering van de risicosamenleving als een kritiek op de risicosamenleving.¹³ 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 sterk 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. Een kostenbatenanalyse is bezien vanuit deze optiek dan ook ondenkbaar.¹⁴ Mochten er al kosten gemoeid zijn met de voorzorgsmaatregel die er op gericht is om ernstige en onomkeerbare catastrofes te voorkomen, dan vallen die principieel in het niet bij de kosten die het gevolg zullen zijn indien zo een ernstige en onomkeerbare catastrofe zich daadwerkelijk voltrekt.¹⁵ In het vervolg zal hier nog uitvoeriger bij worden stilgestaan. De juridische kern van de voorzorgscultuur wordt gevormd door het voorzorgsbeginsel en de daaruit voortvloeiende ‘voorzorgsmaatregelen’ of ‘voorzorgswetgeving’.

Het hiervoor uiteengezette onderscheid tussen de risicosamenleving en de voorzorgssamenleving is voor het formuleren van een antwoord op de in de inleiding geponeerde vragen van groot belang. Een tweetal relativeringen is echter op zijn plaats. Hoewel hierboven de verschillende specifieke kenmerken van de risicosamenleving en de voorzorgssamenleving expliciet uiteen zijn getrokken, is het onderscheid in werkelijkheid niet zo duidelijk en moet er eerder worden gesproken van een ‘mengvorm’ tussen beide. De huidige samenleving heeft zowel kenmerken van de risicosamenleving als van de voorzorgssamenleving.¹⁶ Tevens moet het onderscheid tussen preventieve maatregelen en voorzorgsmaatregelen gerelativeerd worden. Zoals aangegeven, ligt het onderscheid tussen preventieve maatregelen en voorzorgsmaatregelen in het feit dat voorzorgsmaatregelen van toepassing zijn op ‘onzekere’ dreigingen, terwijl preventieve maatregelen ingezet worden bij ‘zekere’ risico’s. Het moge duidelijk zijn dat dit een zeer vaag criterium is. Het is immers lastig om te spreken over een ‘zeker’ risico ten opzichte van een ‘onzeker’ risico. Risico’s zijn per definitie onzeker en er kan slechts worden gesproken van verschillende

¹² Pieterman 2008, hoofdstuk 2 en 4.

¹³ *Ibid.*, p. 83.

¹⁴ *Ibid.*, hoofdstuk 2 en 4.

¹⁵ *Ibid.*, p. 161.

¹⁶ *Ibid.*, p. 76: ‘In de werkelijkheid van onze alledaagse omgang met schade en schande zal meestal een combinatie van kenmerken uit beide typen aan te wijzen zijn. De mate van morele verontwaardiging over een bepaalde schadelijke gebeurtenis kan – en zal veelal – variëren onder degenen die daar kennis van nemen.’

gradaties van onzekerheid.¹⁷ Tevens zien we dat het onderscheid tussen preventie en voorzorg in de praktijk niet strak wordt gehanteerd. Vooral in de context van het veiligheidsbeleid worden termen als preventie(f) en voorkomen vaak gebruikt voor situaties waar, conform bovenstaand theoretisch onderscheid, eigenlijk de term voorzorg of voorzorgsmaatregel beter van toepassing zou zijn. In het hierna volgende zullen de termen preventie en voorzorg conform het theoretische onderscheid worden gehanteerd.¹⁸

Waar de werking van het voorzorgsbeginsel hoofdzakelijk zichtbaar is in de milieu- en geneesmiddelen sector, komt onder invloed van de aanhoudende drang naar zo groot mogelijke publieke veiligheid ook het strafrechtelijk beleid en de strafwetgeving steeds meer in het teken te staan van het nemen van voorzorgsmaatregelen. De terrorismewetgeving is het meest duidelijke voorbeeld hiervan. Het voorzorgsbeginsel komt er immers grofweg op neer dat burgers ‘coûte que coûte’ beschermd moeten worden tegen alle risico’s, ook tegen risico’s waarvan de kans dat ze zich zullen gaan voltrekken onzeker, onduidelijk en daardoor zo goed als niet-meetbaar is. Dergelijke ‘voorzorgsmaatregelen’ of ‘voorzorgswetgeving’, genomen binnen de context van het strafrecht, staan op een nog meer gespannen voet met de individuele rechtsbescherming. Terwijl preventie en daarmee samenhangende preventieve maatregelen nog gebaseerd zijn op een optimale beheersing van objectief in te schatten risico’s en dreigingen die daadwerkelijk aantoonbaar, meetbaar en calculeerbaar zijn, is dit bij voorzorgsmaatregelen niet het geval.¹⁹ Voorzorgsmaatregelen worden louter genomen met als doel het bereiken van een maximale veiligheid, zonder dat er een concrete aanwijzing is of onomstotelijk vast staat dat de gevreesde risico’s en dreigingen die de veiligheid zouden kunnen verstoren zich ooit zullen voltrekken.²⁰ Het feit dat het scenario zich nog niet heeft voltrokken en burgers mogelijk nog geen – of niet langer – gevoelens van angst en onzekerheid ten aanzien van de dreiging koesteren, is niet relevant. De mogelijkheid van een toekomstig ‘worst case scenario’ is zó onaanvaardbaar, dat in het hier en nu stevige voorzorgsmaatregelen getroffen moeten worden. Dat de individuele rechtsbescherming daarvoor even op een laag pitje moet komen, of zelfs compleet overboord moet worden gezet, is – gezien vanuit de logica van het voorzorgsbeginsel – betreurenswaardig maar onoverkomelijk.

Terrorisme en onzekerheid

De gebeurtenissen in New York, Londen en Madrid zijn voorbeelden van ‘internationale rampen’, voorbeelden van ‘verborgen’ en ‘onomkeerbare’ gevaren.²¹ Aangezien het in deze moderne tijd mogelijk is om door middel van

¹⁷ Goldsmith 2008, p. 141-167.

¹⁸ *Ibid.*; Starr 2003, p. 1-3.

¹⁹ Pieterman 2008, p. 65-88.

²⁰ Schuilenburg 2008, p. 53-63; Pieterman 2008, p. 31-39.

²¹ Douglas & Wildavsky 1982. Onder ‘verborgen gevaren’ verstaan Douglas en Wildavsky gevaren die niet te voorspellen zijn en daardoor niet kenbaar kunnen zijn. De

televisie en internet op de hoogte te blijven van gebeurtenissen over de gehele wereld, waren niet alleen de autoriteiten in de betrokken landen, maar ook de complete (westerse) wereld geschokt, verrast en zich bewust van het feit dat de aanslagen vergaande consequenties tot gevolg zouden (moeten) hebben.²² Terroristische aanslagen en de media-aandacht er omheen versterken de prevalentie van een mondiale visie, dat de huidige samenleving een ‘catastrofale samenleving’ is waarin alle burgers verbonden zijn door, en moeten leven met ‘een nieuw bewustzijn van drama’.²³ Niet alleen zijn de effecten van terrorisme transnationaal gebleken, ook de terroristische netwerken zelf kennen een transnationaal karakter. De transnationalisering van terrorisme manifesteert zich zowel in de mobiliteit van terroristen, maar vooral in de mondiale verspreiding van ideeën, methoden en middelen waarmee individuen en groepen overal ter wereld aan de slag gaan.²⁴ Dit transnationale karakter is een van de kenmerken van het hedendaagse terrorisme, ook wel aangeduid als het ‘nieuwe’ terrorisme om het te onderscheiden van wat tegenwoordig het ‘oude’ terrorisme wordt genoemd.²⁵ Hoewel het onderscheid tussen het ‘nieuwe’ en het ‘oude’ terrorisme gerelativeerd moet worden,²⁶ is het van belang om stil te staan bij de kenmerken van het nieuwe terrorisme.²⁷ Volgens Rosenthal en Muller manifesteert het nieuwe terrorisme zich op twee manieren, ten eerste in het ‘catastrofale terrorisme’ en ten tweede in ostentatieve wreedheid.²⁸ Waar bij de eerste verschijningsvorm de nadruk 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 alle voorbeelden van de catastrofale variant en de moord op Theo van Gogh een voorbeeld van de ostentatieve wreedheid.

onomkeerbaarheid van de gevaren zit hem volgens de auteurs in het feit dat de schade die wordt veroorzaakt, indien een dergelijk gevaar zich voltrekt, onherstelbaar is en niet te overzien.

²² Lerner et al. 2003, p.144-150; Peek & Sutton 2003, p. 319-335.

²³ Ewald 2002, p. 291.

²⁴ Rosenthal, Muller & Ruitenberg 2006, p. 5.

²⁵ Zie onder meer: Laqueur 1999; Lesser et al. 1999; Aubrey 2004.

²⁶ 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.’; Spencer 2006; Duyvesteyn 2004, p. 439-454; Copeland 2001.

²⁷ In Hedendaags terrorisme en fanatisme: voor een goed begrip betoogt B.G.J. 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 (p. 34).

²⁸ Rosenthal, Muller & Ruitenberg 2006, p. 2; Rosenthal 2008, p. 14-19.

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. Intimidatie door middel van geweld wordt gehanteerd om territoriale of ideologische doelstellingen kracht bij te zetten en het doden van slachtoffers wordt zo veel mogelijk vermeden om de kans op inwilliging van de wensen te vergroten. Zoals 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.’²⁹

Bij het oude terrorisme kan met betrekking tot de Nederlandse situatie gedacht worden aan de acties van de Molukse jongeren aan het begin van de jaren zeventig. Buitenlandse voorbeelden zijn de Irish Republican Army (IRA), Euskadi Ta Askatasuna (ETA) en de Rote Armee Fraction (RAF).³⁰ Het nieuwe terrorisme daarentegen vindt zijn actiegrondslag in ambities en doeleinden die vanuit moeilijk traceerbare netwerken worden verkondigd of die aan de leiders van dergelijk fluïde en transnationale netwerken toegeschreven worden. De nieuwe terroristen willen angst aanjagen, paniek zaaien om zo de samenleving te ontwrichten. Catastrofaal terrorisme beoogt grote aantallen onschuldige (burger)slachtoffers te doden en zoekt daarom de ‘soft spots’ en de ‘soft moments’ op; die plaatsen en die momenten waar veel burgers – relatief – onbewaakt rondlopen zoals treinstations, luchthavens en grote (toeristische) attracties.³¹ De doeleinden van het nieuwe terrorisme zijn 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 zijn wordt het ‘hebben’ of ‘zijn’? Tevens is het terrorisme vooral terug te voeren tot het religieuze radicalisme, waarbij het accent ligt op islamitisch radicalisme. Wanneer deze aanslagen plaatsvinden is onvoorspelbaar, aangezien het nieuwe terrorisme een langetermijnperspectief kent. Dit zou betekenen dat het niet de vraag is ‘of’ maar ‘wanneer’ bepaalde landen of bepaalde doelwitten aan de beurt zijn. Tot slot zijn de nieuwe terroristen, anders dan leden van terroristische bewegingen die een kwart eeuw eerder actief waren, niet bereid tot onderhandelen, maar wél bereid zichzelf op te offeren ter verwerving van het martelaarschap.

Volgens Beck is terrorisme het schoolvoorbeeld van een mondiaal risico en daarmee een grote bron van angst en onzekerheid. Mondiale risico’s zijn risico’s die landsgrenzen overschrijden, moeilijk tot niet in de hand te houden zijn en

²⁹ Rosenthal, Muller & Ruitenberg 2006, p. 30.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

een verwoestend effect kunnen hebben op alle burgers.³² De ongrijpbaarheid en onvoorspelbaarheid van nieuwe terroristische aanslagen dragen bij aan gevoelens van ‘onvoorziene en onzichtbare kwetsbaarheid’.³³ Terrorisme 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. 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.³⁴ Daar de ‘succesvolle’ aanslagen in New York, Londen en Madrid hebben aangetoond dat de schade grootschalig en rampzalig is, maar het onduidelijk en onzeker is of, en zo ja, waar en wanneer de volgende aanslag(en) plaats zal/zullen vinden, is het niet verwonderlijk dat het bestrijden van terrorisme een uitdaging vormt voor overheden. De intensiteit van deze uitdaging werd bevestigd in de verschillende openbare reacties van presidenten, ministers en andere politiek leiders op de aanslagen van 11 september 2001, waarin werd benadrukt dat de wereld niet langer hetzelfde was, maar ‘a different place’. 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.

Deze nieuwe aanpak van terrorisme is gepaard gegaan met een sterk op voorzorg geënt denken. De specifieke kenmerken van het hedendaagse terrorisme maken dan ook dat het nemen van voorzorgsmaatregelen voor de hand ligt. Ook al is de kans op een terroristische aanslag moeilijk tot niet in te schatten als gevolg van de fluïditeit en transnationaliteit van de netwerken, de gebeurtenissen in ons omringende landen hebben laten zien dat wanneer dit risico zich concretiseert, de schade en het leed immens en rampzalig zijn. Daar komt nog eens bij dat een belangrijk kenmerk van zowel het hedendaagse terrorisme als het voorzorgsbeginsel het langetermijnperspectief is. Dit duidt op het feit dat het wellicht nog jaren en jaren kan duren alvorens er een terroristische aanslag in eigen land kan plaatsvinden. Volgens de logica van het voorzorgsbeginsel is het noodzakelijk dat er maatregelen worden getroffen tegen een dergelijke dreiging, ook al lijkt deze zich mogelijk pas in de verre toekomst te concretiseren. Wachten tot de daadwerkelijke concretisering met

³² Beck 2002, p. 39.

³³ Goldsmith 2008, p. 141-167.

³⁴ 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.

alle rampzalige gevolgen van dien is geen optie. Tijdens de presentatie van de nieuwe nationale veiligheidsstrategie gaf toenmalig president Bush aan:

‘We cannot let our enemies strike first... [but must take] anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States, will, if necessary, act preemptively. (...) America will act against such emerging threats before they are fully formed.’³⁵

Het moge duidelijk zijn: terrorismebestrijding en voorzorg gaan hand in hand.³⁶ Met deze conclusie is echter nog niets gezegd over hoe dergelijke voorzorgsmaatregelen vervolgens genomen zouden moeten worden door de wetgever.

5.3 Terrorisme als (voor)zorg voor politiek en wetgever

Nu de link tussen terrorisme en het voorzorgsbeginsel is gelegd, is het zaak om op deze plek stil te staan bij de problemen die deze (betrekking op link) met zich meebrengt voor de overheid en in het bijzonder voor de wetgever. Vooropgesteld moet worden dat het treffen van voorzorgsmaatregelen door de overheid ‘an sich’ niet vreemd is. De overheid heeft immers de rechtsstatelijke taak om haar burgers zo goed mogelijk te beschermen. Ook Borgers geeft aan, onder verwijzing naar Sunstein en van Klink, dat het ‘(...) volstrekt normaal is dat een maatschappij voorzorgsmaatregelen treft wanneer de heersende perceptie is dat een desastreuze ramp dreigt.’³⁷ Ook is het niet vreemd dat er in het licht van de veiligheidsbevorderende voorzorgsmaatregelen in eerste instantie aan het strafrecht werd gedacht. Veiligheid en strafrecht zijn immers – van oudsher – nauw met elkaar verbonden en de beveiliging van de samenleving, de bescherming van de rechtsorde en het onschadelijk maken van gevaarlijke personen zijn belangrijke doelstellingen van het strafrecht.³⁸ De vraag op welke wijze die strafrechtelijke (voorzorgs)maatregelen vervolgens vorm moeten krijgen, is lastiger te beantwoorden. Deze complexiteit hangt onder meer samen met de wijze waarop er – door de politiek en in de media – wordt gesproken

³⁵ Bush 2002.

³⁶ Pieterman 2008; Goldsmith 2008, p. 141-167. Stern en Wiener vatten de relatie tussen terrorisme en voorzorg op treffende wijze samen: ‘Many counterterrorism measures fit squarely into the logic of the precautionary principle. They often intervene in anticipation of possible but highly uncertain risks of future terrorist acts. Counterterrorism operates on the basis of incomplete, even sketchy evidence or hints of planning by secretive, shadowy groups whose true intentions, capacities, members, locations and weaponry are unknown and counterterrorism often responds to worst-case scenarios of potential attackers’ motivations and capabilities.’; Stern & Wiener 2006, p. 397-398.

³⁷ Borgers 2007, p. 23 waar hij verwijst naar Sunstein 2005, p. 114 en naar Van Klink 2005, p. 2.

³⁸ Cleiren 2006, p. 175.

over terrorisme en de bestrijding daarvan, alsmede met de ondoorzichtigheid van de dreigingsanalyses die ten grondslag liggen aan de wetgeving.

De duiding van het 'probleem'

Direct na de aanslagen op het World Trade Center werd er, zoals reeds eerder aangegeven, gesproken in termen als 'de wereld zal nooit meer hetzelfde zijn', 'de aanslagen op het WTC zijn een aanslag op de gehele westerse samenleving' en in de Verenigde Staten werd gesproken over de 'war on terror'. Hoewel dergelijke uitspraken, gezien vanuit de emoties die deze vreselijke gebeurtenissen teweeg brachten begrijpelijk zijn, zijn ze ook 'gevaarlijk'. Immers, door een probleem of een gebeurtenis op een bepaalde manier te duiden, wordt er – bewust of onbewust – ook al invulling gegeven aan de wijze waarop er door de overheid gereageerd zal (moeten) worden.³⁹ Peek en Sutton wijzen naar aanleiding van het herhaaldelijk gebruik van de term 'clear and present danger' in relatie tot terrorisme, door president Bush en diens toenmalig Attorney General John Ashcroft, ook op de gevaren hiervan:

'By framing transnational terrorism as a 'clear and present danger' to the existence of our civilization, or as a question of societal survival, national executives manage to loosen the grip of the normal checks and balances that have underpinned the constitution and rule of law executive decision making.'⁴⁰

Hoewel in Nederland ten aanzien van terrorisme de door de overheid gehanteerde terminologie, een uitzondering daargelaten, minder expliciet is geweest dan in de Verenigde Staten, zijn ook hier vergelijkbare ontwikkelingen zichtbaar. Immers, door te spreken over 'nieuw' terrorisme, wordt indirect aangegeven dat de bestaande wet- en regelgeving niet voldoende is om het terrorisme in deze vorm aan te pakken. Voor het nieuwe terrorisme moeten nieuwe handhavingmechanismen in het leven worden geroepen.

Het dreigingsniveau

Een ander belangrijk aspect, dat in dit kader niet onbesproken kan blijven, is de onduidelijkheid van de terroristische dreiging. Het door de Nationaal Coördinator Terrorismebeleid (NCTb) vier keer per jaar uitgebrachte Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland (DTN) vormt de inhoudelijke basis en het richtsnoer voor het Nederlandse antiterrorismebeleid.⁴¹ Het DTN is onder andere gebaseerd op informatie van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de douane, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), gemeentelijke diensten en, voor buitenlandse onderdelen, ook op informatie van het ministerie van Buitenlandse

³⁹ Feldman 2007; Reese, Stephen, Gandy & Grant 2001; Scheufele 1999, p. 103–122; Lakoff & Frisch 2006.

⁴⁰ Peek & Sutton 2003, p. 321.

⁴¹ Abels 2008, p. 537.

zaken.⁴² Het niveau van de dreiging in Nederland is momenteel substantieel; de kans op een terroristische aanslag is reëel.⁴³ Omdat het DTN grotendeels gebaseerd is op vertrouwelijke informatie, is het lastig om het DTN en de daarin gepresenteerde risicoperceptie op waarde te kunnen schatten. Hoewel het vanzelfsprekend is dat bepaalde informatie geheel geheim wordt gehouden, te denken valt aan operationele bijzonderheden – specifieke personen, groepen, locaties en tijdstippen, zijn de strafrechtelijke maatregelen die gebaseerd zijn op deze informatie niet altijd even vanzelfsprekend. In diverse Memories van Toelichting bij terrorismewetgeving wordt dikwijls louter verwezen naar de dreiging en het voorkomen van het concretiseren van deze dreiging, zonder dat er verder voldoende duidelijk wordt gemaakt of er, en zo ja welke, andere belangen naast het belang van de collectieve veiligheid door de wetgever tegen elkaar zijn afgewogen.⁴⁴ Met betrekking tot de legitimiteit en de geloofwaardigheid van terrorismewetgeving is dergelijke ondoorzichtigheid problematisch.

Onveiligheidsgevoelens

Een punt van kritiek, dat tegenwoordig steeds regelmatig wordt gehoord ten aanzien van de terrorismebestrijding en om die reden belangrijk om aan te stippen, betreft de afnemende onveiligheidsgevoelens.⁴⁵ Ook met de angst voor terrorisme lijkt het gunstig gesteld: uit het publieksonderzoek naar de risicobeleving en informatiebehoefte van het Nederlandse publiek in relatie tot terrorisme(bestrijding), dat is uitgevoerd in opdracht van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, blijkt dat de angst voor de kredietcrisis het heeft gewonnen van de angst voor een terroristische aanslag.⁴⁶ Daling van gevoelens van angst en onveiligheid ten aanzien van criminaliteit en terrorisme wordt vaak aangegrepen als argument dat er ‘dus’ geen nieuwe maatregelen meer nodig zijn. Geheel los van het feit in hoeverre de cijfers, die er ten aanzien van dergelijke onveiligheidsgevoelens uit de diverse bronnen beschikbaar zijn een eenduidig beeld laten zien, is het maar de vraag in hoeverre er met betrekking tot terrorismewetgeving, maar misschien wel met betrekking tot het op te stellen criminaliteitsbeleid in het algemeen, veel waarde moet worden gehecht aan dit soort observaties. Nederland zit momenteel in een periode van relatieve ‘kalmte’ waar het – openbare berichtgeving over – terrorisme betreft.⁴⁷

⁴² Abels 2008, p. 537.

⁴³ Zie http://www.nctb.nl/wat_is_terrorisme/Actueel_dreigingsniveau/index.aspx.

⁴⁴ Zie in dit kader Van der Woude 2008, p. 350-355, in het bijzonder paragraaf 6 en 7.

⁴⁵ SCP: *Sociale Staat van Nederland 2008*. In het hoofdstuk ‘Veiligheid’ van Karin Wittebrood valt te lezen: ‘In 2006 geeft 22% van de bevolking te kennen zich wel eens onveilig te voelen. Hiervan voelt ongeveer een op de zeven zich vaak onveilig. Het aandeel mensen dat zich wel eens onveilig voelt, is sinds 1995 nog niet zo laag geweest. Vooral na 2004, toen het nog op 27% uitkwam, zette zich een forse afname van de onveiligheidsgevoelens in’, p. 235.

⁴⁶ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding 2008.

⁴⁷ Het manuscript van deze bijdrage is afgerond voor de mislukte aanslag van Nigeriaanse terreur-verdachte Abdulmutallab op 25 december 2009. De verdachte probeerde een

Het is zeer te verwachten dat de zorgen om en angst voor een terroristische aanslag in Nederland weer toe zal nemen, indien het tij keert en er daadwerkelijk iets gebeurt. Uit de resultaten van de Eurobarometer valt af te leiden dat de bezorgdheid ten aanzien van terrorisme onder de bevolking samenhangt met concrete gebeurtenissen. De bezorgdheid nam bijvoorbeeld sterk toe na de gebeurtenissen in de VS, de moord op Theo van Gogh, de arrestaties van Samir A. en de perikelen rond de Hofstadgroep. Na de aanslagen in New York was 6% van de Nederlandse bevolking bang voor aanslagen in eigen land en dit percentage bleef de daarop volgende twee jaren relatief constant om daarna licht te dalen.⁴⁸ De volgende piek is zichtbaar na de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004 en na de arrestatie van Samir A. op 14 oktober 2005. Na 2005 fluctueert het percentage zowel in Nederland als op Europees niveau.⁴⁹ Met andere woorden, de angstgevoelens ten aanzien van terrorisme zijn logischerwijs sterk incidentafhankelijk, waardoor het niet alleen lastig is, maar ook onwenselijk, om dergelijke gegevens als uitgangspunt van discussie over de wet- en regelgeving te nemen. Het (straf)recht mag niet te gemakkelijk worden aangepast en zwichten onder stijgende gevoelens van publieke angst en bezorgdheid. Echter, dergelijke gegevens kunnen ook niet worden genegeerd. Het antwoord op welke waarde er dan wel precies moet worden gehecht aan en welke reactie er dan moet volgen op dergelijke ontwikkelingen is niettemin lastig te geven.

In deze paragraaf zijn enkele problemen besproken waar de wetgever mee te maken krijgt ten aanzien van terrorismewetgeving. Een belangrijk probleem, waar op dit punt nog geen aandacht aan is besteed, is het probleem van effectiviteit. Hiermee wordt bedoeld op vragen als: welke maatregelen helpen daadwerkelijk tegen terrorisme en hoe kan dat worden gemeten? In het vervolg zal hier in relatie tot het evaluatiemodel voor de wetgever uitgebreid bij worden stilgestaan. Met het oog op de opstelling van een evaluatiemodel is het van belang om problemen en kritieken onder ogen te zien. De volgende paragraaf bespreekt de Nederlandse terrorismewetgeving, waarbij ten eerste de reactie van de Nederlandse overheid in de jaren zeventig en tachtig aan de orde komt. Vervolgens zal ik een overzicht van de huidige stand van zaken schetsen.

vliegtuig tot ontploffing te brengen boven Detroit, VS. Na deze mislukte aanslag is de media-aandacht voor terrorisme en mogelijkwerwijs te nemen nieuwe maatregelen weer wat toegenomen, zij het niet tot hetzelfde niveau als voorheen.

⁴⁸ Deze gegevens zijn ontleend aan de gegevens die de Europese Commissie verzamelt en publiceert in de Eurobarometer. Dit is een survey uitgevoerd door de Europese Commissie, waarin gegevens over de publieke opinie van burgers in de lidstaten omtrent verschillende kwesties worden weergegeven. Europese Commissie 2001.

⁴⁹ Eurobarometer 61 tot en met 68, Transatlantic Trends, Online te raadplegen via http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/Transatlantic%20Trends_all_0920.pdf (voor het laatst geraadpleegd op 24 november 2008).

5.4 De Nederlandse reactie op terrorisme, toen en nu⁵⁰

Zonder de gebeurtenissen rondom de Molukse jongeren in de jaren zeventig en begin jaren tachtig te willen bagatelliseren, kan worden vastgesteld dat Nederland wat betreft 'grootschalige terroristische aanslagen' vooralsnog buiten schot is gebleven. De Molukse acties in de jaren zeventig en tachtig werden door de regering serieus opgevat, maar men dacht er niet over om noodwetgeving in werking te stellen of om terrorisme door middel van een wetswijziging te criminaliseren. De aanslagen in New York en in Londen alsmede de politieke en publieke onrust als gevolg van de moord op Pim Fortuyn en op Theo van Gogh hebben de Nederlandse regering wat betreft de terroristische dreiging in eigen land echter flink wakker geschut. Ook hebben deze geleid tot een rigoureuze wijziging in het denken over en de aanpak van terrorisme.

In deze paragraaf zal eerst worden ingegaan op het terrorisme, of beter gezegd politiek geweld, zoals zich dat in de jaren zeven en tachtig heeft voorgedaan. Tevens zal aandacht worden besteed aan de reactie van overheidswege toendertijd. Vervolgens zal worden ingegaan op wijzigingen in het veiligheidsbeleid vanaf 1985 om uiteindelijk te komen tot de huidige aanpak van terrorisme in Nederland zoals die zich na 2001 heeft ontwikkeld.

Terrorisme in de jaren zeventig en tachtig

Daar dit artikel geen volledig historisch overzicht beoogt te bieden van alle terroristische incidenten, die hebben plaatsgevonden in Nederland, zal er 'slechts' in grote lijnen worden gekeken naar de Nederlandse overheidsreactie op incidenten die het hedendaagse terrorisme het dichtst benaderen. Indertijd werd echter bij voorkeur niet gesproken over 'terreur of terrorisme'; men gaf de voorkeur aan 'politiek geweld'.⁵¹ De groepen die de belangrijkste rol speelden in het politieke geweld zijn de Rode Jeugd/Rode Hulp, de RaRa en de Zuid-Molukkers, waarbij in het bijzonder de acties van de laatste groep het meest gewelddadige karakter kenden.⁵² Alhoewel alle groeperingen niet tot echte terroristische ondergrondse bewegingen zijn uitgegroeid, kunnen zij in het kader van dit artikel niet onbesproken blijven. De acties van deze groeperingen en vooral de reactie daarop van overheidswege, in de zin van aangepaste wet- en regelgeving, vormen de basis voor de huidige terrorismewetgeving.

⁵⁰ De bevindingen uit deze paragraaf zijn gepresenteerd in een artikel. Zie Van der Woude 2009, p. 5-14.

⁵¹ Abels 2007, p. 121.

⁵² Zie voor een uitgebreide uiteenzetting Schmidt 1989, p 334-338; Jansse 2005, p. 62.

De oorsprong van de Nederlandse terrorismebestrijding

Het Nederlandse beleid betreffende terrorismebestrijding vindt zijn oorsprong rond 1970.⁵³ In augustus van dat jaar wordt de woning van de Indonesische ambassadeur belaagd door een groep Zuid-Molukkers. Bij deze bezetting, die na de nodige onderhandelingen wordt opgegeven, komt een aantal politieagenten om het leven. De leiders van de bezetting kregen gevangenisstraffen variërend van vier maanden tot drie jaar.⁵⁴ De gijzeling schokte de Nederlandse samenleving en het feit dat er geen protocollen of doelstellingen waren voor de wijze waarop de overheid en de autoriteiten in dergelijke gewelddadige situaties behoorden te handelen, deed de overheid beseffen dat er beleid ontwikkeld moest worden op dit vlak.⁵⁵ Er werd voor gekozen om daden van terreur te benaderen en te behandelen als strafrechtelijke delicten. Deze keuze was hoofdzakelijk ingegeven door praktische argumenten. 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.⁵⁶ De minister van Justitie kon de beslissingen nemen en de politie werd belast met de uitvoering. Ondanks het justitiële primaat en het daarmee samenhangende geweldmonopolie, was het uitgangspunt terughoudendheid in geweldsgebruik.⁵⁷ Deze beleidslijn werd aangeduid als de Dutch Approach en kenmerkte zich door het streven naar geweldsloze oplossingen, zolang deze nog tot de mogelijkheden behoorden. De Dutch Approach sloot aan bij de manier waarop politiek en samenleving in de jaren zeventig wensten om te gaan met politieke minderheden in Nederland. Het accent lag niet bij opjagen en opruimen, maar bij communiceren en overleggen.⁵⁸

De regering legde zich in haar terreurbrief van 1973⁵⁹ publiekelijk de verplichting op om maat te houden bij de contraterrorismemaatregelen.⁶⁰ Zij schreef dat de bestrijding van ‘verschijnselen van terroristische aard’ niet een dusdanige vorm mocht aannemen, dat ‘het open karakter van onze samenleving schade zou kunnen worden berokkend’.⁶¹ Door de speciaal ingestelde ministeriële werkgroep werd bevonden dat een effectieve aanpak van ‘verschijnselen van terroristische aard’ noopte tot inpassing en uitbreiding van het bestaande geweldsapparaat. Het opzetten van nieuwe strafrechtelijke

⁵³ Klerks 1989, p. 29; Abels 2007, p. 121.

⁵⁴ Klerks 1989, p. 30.

⁵⁵ Abels 2007, p. 123.

⁵⁶ Schmid 1989, p. 346; Klerks 1989, p. 30.

⁵⁷ Moerings 1989, p. 372.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 358-378, m.n. p. 371-373; Klerks 1989, p. 48.

⁵⁹ *Handelingen II* 1972/73, 12 000, nr. 11.

⁶⁰ De terreurbrief werd opgesteld naar aanleiding van de aanslagen van de Palestijnse terroristische organisatie ‘Black September’ op negen Israëlische sporters in het Olympisch dorp in München.

⁶¹ Rijksbegroting 1973, Hoofdstuk VI, 12 000, nr. 11.

structuren en strafvorderlijke bevoegdheden werd niet aanbevolen.⁶² De terreurbrief staat sterk in het teken van de aanpassing van de interne infrastructuur tussen politie en justitie. Er wordt een basis gelegd voor een infrastructuur voor de bestrijding van terroristische groeperingen, aangezien er op dit punt geen enkele voorziening was. Buiten de organisatorische en infrastructuurle aanpassingen staat er in de terreurbrief niets over de aanpassing van de strafwet, noch van het invoeren van speciale antiterrorismewetgeving.⁶³ Ondanks de concrete acties van de Zuid-Molukse jongeren en – overige – links georiënteerde groeperingen in de jaren na de terreurbrief van 1973, werd de hiervoor omschreven Dutch Approach steeds consequent toegepast. Er werd net zo lang onderhandeld tot beide partijen tot een overeenkomst kwamen en geweld werd slechts toegepast indien echt noodzakelijk en indien onderhandelingen nergens toe leidden.⁶⁴

Toen: wél terrorisme, geen speciale (voorzorgs)wetgeving

Ondanks deze gewelddadige acties van de Zuid-Molukse jongeren, die vandaag de dag volgens de definities van de AIVD en NCTb als terrorisme zouden worden gekwalificeerd, werd er niet overgegaan tot de invoering van speciale antiterrorismewetten.⁶⁵ Men vond dat de wetgeving voldoende mogelijkheden bezat om tevens de als terroristisch te kwalificeren misdrijven te bestraffen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er in de brief van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van 1979, waarin een overzicht wordt gegeven van alle genomen maatregelen in de periode 1973-1979 ter bestrijding van harde criminaliteit en acties van terroristische aard, met geen woord wordt gesproken

⁶² 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’, Rijksbegroting 1973, Hoofdstuk VI, 12 000, nr. 11, p. 1.

⁶³ Eikelenboom 2007, p. 206.

⁶⁴ Dit was bijvoorbeeld het geval bij de beëindiging van de treinkaping in De Punt en de bezetting van een basisschool in Bovensmilde van 23 mei tot en met 11 juni 1977. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de gebeurtenissen Klerks 1989, p. 37-40.

⁶⁵ De definitie zoals die door de AIVD wordt gehanteerd luidt: ‘Terrorisme is het plegen van of dreigen met op mensenlevens gericht geweld, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen of politieke besluitvorming te beïnvloeden’, Binnenlandse Veiligheidsdienst 2001. *Terrorisme aan het begin van de 21^e eeuw: Dreigingsbeeld en positionering BVD* (Ministerie van Binnenlandse Zaken), Den Haag, p. 9. De in april 2004 in het leven geroepen Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding hanteert de volgende definitie van terrorisme: ‘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’, http://www.nctb.nl/wat_is_terrorisme/.

over aparte ‘terrorismewetgeving’.⁶⁶ Wel is, onder invloed van de Molukse acties, de opsporing gecentraliseerd en enigszins verhard door het oprichten van gespecialiseerde zwaarbewapende eenheden als arrestatieteams – de zogenoemde ‘close combat units’. Er werd hoofdzakelijk gekeken naar de ruimte die de reeds aanwezige wet- en regelgeving bood om het politieke geweld het hoofd te bieden. Dit alles met inachtneming van het credo, dat geweld voorkomen moest worden en dat er met alle betrokken partijen al pratend moest worden gezocht naar een oplossing: de ‘Dutch Approach’. Los van een aantal ontwikkelingen binnen het strafprocesrecht, die een sneller ingrijpen van politie en justitie mogelijk maakten – zoals ruimere bevoegdheden voor af luisteren, huiszoeking en fouillering, is van duidelijke voorzorgsmaatregelen ter bestrijding van politiek geweld nog geen sprake. Om terug te komen op de impact van de duiding van het verschijnsel ‘terrorisme’ – zie hiervoor: de expliciete keuze voor de term ‘politiek geweld’ in plaats van ‘terrorisme’ door de overheid in de jaren zeventig en tachtig kan deels worden verklaard door de gematigde houding van de overheid. De ‘Dutch Approach’ is met andere woorden ook terug te vinden in de gehanteerde terminologie. Door te kiezen voor de term ‘politiek geweld’ werd het verzet van de verschillende groeperingen behandeld als een onderdeel van het ‘normale’ politieke gebeuren, zij het een wat extreme uitwas. De term ‘terrorisme’ zou de acties en de betrokken groeperingen buiten de normale samenleving hebben geplaatst, wat het treffen van uitzonderlijke maatregelen nodig zou hebben gemaakt. De gematigde en terughoudende houding van de regering ten aanzien van het politiek geweld is overigens kenmerkend voor het gehele criminaliteitsbeleid zoals dat werd gevoerd tot 1985. Het tweede deel van deze paragraaf bespreekt de ontwikkeling van een steeds meer op preventie gericht veiligheidsbeleid sinds 1985, evenals de na 2001 tot stand gekomen terrorismewetgeving. Het is van belang de ontwikkelingen in het criminaliteitsbeleid in brede zin ook te schetsen, daar de huidige terrorismewetgeving daarvan niet los gezien kan worden.

*Criminaliteit/veiligheidsbeleid en terrorisme(bestrijding) na 1985*⁶⁷

Evenals in andere westerse samenlevingen hebben grote processen als ‘globalisering’, ‘mobilisering’ en ‘technologisering’ ook hun stempel gedrukt op Nederland. Deze processen geven weliswaar nieuwe mogelijkheden bij de inrichting van het leven van burgers, maar leveren ook onzekerheden op.⁶⁸ In de periode 1970-1980 heeft de combinatie van ontzuiling, stijgende criminaliteitscijfers, risicovolle technologische ontwikkelingen en een commercieel media-apparaat, dat uitvoerig aandacht besteedt aan elk incident dat wijst op sociale onveiligheid, ook in Nederland geleid tot stijgende maatschappelijke

⁶⁶ *Kamerstukken II* 1978/79, 15 300, nr. 36.

⁶⁷ Zie voor een uitgebreide weergave van de in deze paragraaf kort omschreven ontwikkelingen: Van der Woude & Van Slidrecht 2007, p. 216-226; Van der Woude 2008, p. 335-355.

⁶⁸ Terpstra 2004, p. 153-162.

onzekerheid en een sterk risicobesef.⁶⁹ De stijgende criminaliteitscijfers en de groeiende maatschappelijke onzekerheid hebben de basis gelegd voor veranderingen in het criminaliteitsbeleid. Strafrecht wordt een sturingsmechanisme waarmee beleidsdoelen kunnen worden verwezenlijkt.

De ontwikkeling van op preventie gerichte handhaving

In de regeringsnota 'Samenleving en Criminaliteit'⁷⁰ wordt het nieuwe doel-middel denken geconcretiseerd.⁷¹ Sinds deze nota wordt het strafrecht steeds gericht ingezet om politieke doeleinden te bereiken. Het bereiken van 'collectieve veiligheid', onder andere door het wegwerken van het rechtshandhavingtekort, is daarvan een van de belangrijkste voorbeelden. Ondanks de vele kritiek die is geuit op de instrumentalistische inzet van het strafrecht als gevolg van deze nota, is deze inzet alleen maar vergroot. Deze trend zal zich voortzetten in de opvolger van 'Samenleving en Criminaliteit': de beleidsnota 'Recht in beweging'.⁷² In deze nota wordt geconstateerd dat de meer intensieve en doelmatige inzet van het strafrecht niet heeft geleid tot het dalen van de criminaliteitscijfers en dat het strafrecht zijn geloofwaardigheid dient te herwinnen. Om dit te realiseren, moet het strafrecht een antwoord bieden op de onrust in de samenleving. Als gevolg van de onveiligheidsgevoelens en onrust onder de bevolking, wordt in 1993 een 'Integrale Veiligheidsrapportage' aan het parlement aangeboden, waarmee de overheid voor het eerst de relatie legt tussen onveiligheidsgevoelens en criminaliteit.⁷³ Het bestrijden van de groeiende onveiligheidsgevoelens wordt net zo belangrijk als het bestrijden van de daadwerkelijke criminaliteit. Door criminaliteit te verbinden met veiligheid, worden de invloedssfeer en de inzet van het strafrecht als sociaal regulerend instrument aanzienlijk vergroot.⁷⁴ Het bestrijden van onveiligheidsgevoelens blijft een belangrijke rol spelen in het nieuwe millennium.

De beleidsnota 'Naar een Veiliger Samenleving' (2002) bevestigt het beeld.⁷⁵ Deze beleidsnota neemt als uitgangspunt het terugdringen van onveiligheids-

⁶⁹ Pennings 1991, p. 21-29; Bauman 2007, p. 9-22; Bauman 2007, p. 7-10; Bijl 2007, p. 306; Boutellier 2005, p. 42, p. 53-56.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 1984/85, 18 995, nr. 13-14.

⁷¹ Pakes 2004, p. 293; Van Swaaningen 2005, p. 297; Van der Woude & Van Sliedregt 2007, p. 218.

⁷² *Kamerstukken II* 1990/91, 21 829.

⁷³ *Kamerstukken II* 1992/93, 23 096, nr. 1-2.

⁷⁴ In zijn inaugurele rede wijst Boutellier op de problemen die gepaard gaan met het verbinden van criminaliteit en veiligheid. De subjectieve en veel omvattende betekenis van veiligheid maakt een criminaliteitsbeleid, dat zich op het bestrijden van onveiligheid(sgevoelens) oriënteert, problematisch. 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. Boutellier 2005 (spreektekst).

⁷⁵ Ministerie van Justitie 2002.

gevoelens, die onder de burgers leven. Om dit te bereiken, presenteert de overheid 105 voorstellen die het gehele spectrum van de strafrechtspleging beslaan. Door onwenselijk, maar op zichzelf niet delinquent, gedrag steeds vaker door nieuwe strafbaarstellingen onder het strafrecht te brengen en door het gebruik van risicotaxaties binnen de opsporingsfase, worden alle zeilen bij gezet om de burgers hun veiligheidsgarantie te bieden.⁷⁶

Tot slot is in het beleidsprogramma ‘Samen werken, Samen Leven’ van kabinet Balkenende IV de opvolger van ‘Naar een Veiliger Samenleving’ opgenomen. De reikwijdte van ‘Veiligheid begint bij Voorkomen’ (2007) is zeer breed en richt zich op een integrale aanpak van agressie, geweld, diefstal, criminaliteit tegen ondernemingen, overlast en verloedering, de persoonsgerichte aanpak van risicojongeren en recidivisten en de georganiseerde misdaad, inclusief financieel-economische criminaliteit en cybercrime.⁷⁷ De titel ‘Veiligheid begint bij Voorkomen’ is veelzeggend. De nadruk ligt ook in dit programma duidelijk op preventie: het voorkomen van criminaliteit en overlast. De aanpak van het kabinet in het project ‘Veiligheid begint bij Voorkomen’ onderscheidt zich van ‘Naar een Veiliger Samenleving’ door nadrukkelijk te kiezen voor een combinatie van preventie, bestuurlijke- en strafrechtelijke handhaving en nazorg. Het moge duidelijk zijn dat de tijd van gematigd handelen lang voorbij is. Er wordt door de jaren heen een steeds stevigere aanpak van zowel criminaliteit als van gevoelens van onveiligheid gepresenteerd, waarbij er vanwege de traditionele verbondenheid van strafrecht en veiligheid een belangrijke – preventieve – rol voor het strafrecht is weggelegd. Deze lijn wordt voortgezet in de terrorismewetgeving zoals die na 2001 in Nederland tot stand is gekomen.

Post 2001: Het nieuwe terrorisme en de reactie van overheidswege

Na 11 september 2001 zou de wereld niet langer dezelfde zijn. Of dit daadwerkelijk zo is, is moeilijk te zeggen. Het is wel duidelijk dat de aanslagen op de Twin Towers en het Pentagon een *watershed event* zijn geweest wat betreft het denken over de wijze waarop de terrorismebestrijding vorm moest krijgen in Nederland.⁷⁸ Waar terrorisme en de bestrijding daarvan via het

⁷⁶ In zijn boek *De voorzorgcultuur* (2008) duidt Pieterman criminalisering van onwenselijk gedrag aan als een belangrijke indicator voor het ontstaan van een voorzorgcultuur: ‘Belangrijk karakteristiek van de voorzorgcultuur (...) is de nadruk op een negatieve en pessimistische kijk op de mens en de samenleving. In de criminologie zien we dat terug in de neiging om alle vormen van onwenselijk gedrag onder de werking van het strafrecht te brengen. Die werking wordt bovendien steeds meer gericht op bestraffing en steeds minder op resocialisatie’, p. 139.

⁷⁷ 24 oktober 2007, *Kamerstukken II* 2007-08, 28 684, nr. 119.

⁷⁸ Pakes (2006) spreekt in ‘The ebb and flow of criminal justice in the Netherlands’ over drie watershed events die een duidelijke stempel hebben gedrukt op de richting, waarin het discours over criminaliteit en terrorisme zich heeft ontwikkeld: de aanslagen op het WTC en het Pentagon op 11 september 2001 en de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh. Zie Pakes 2006, p. 141-156.

(straf)recht in Nederland, zoals hiervoor uiteengezet, voor 2001 geen prominente rol speelden, is dit na 2001 wel anders. In tegenstelling tot de jaren zeventig en tachtig werd er gesproken over het opstellen van speciale terrorismewetgeving.⁷⁹ Drie weken na de aanslagen op het WTC kwam de regering met het ‘Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid’, waarin een scala aan aanpassingen werd aangekondigd, variërend van een uitbreiding van de veiligheidsdiensten en politie tot striktere grenscontroles, wetgeving die het gemakkelijker maakt om gesprekken af te tappen en meer toezicht op – de herkomst en bestemming van – financiële transacties et cetera.⁸⁰ Ook de aanslagen in Londen en Madrid, evenals de gebeurtenissen in eigen land rond de moord op Theo van Gogh, Samir A. en de Hofstadgroep, hebben sterk bijgedragen aan de ontwikkeling van terrorismewetgeving. Momenteel zijn er sinds 2001,⁸¹ met het oog op louter de bestrijding van terrorisme, vier wetten reeds aangenomen en geïmplementeerd,⁸² twee wetsvoorstellen aanhangig bij de Tweede Kamer,⁸³ twee wetsvoorstellen aanhangig bij de Eerste Kamer⁸⁴ en

⁷⁹ 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 Law School 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. De Canadese overheid heeft direct na de aanslagen in de Verenigde Staten op 15 oktober 2001 echter een verzamelwetsontwerp inzake terrorismebestrijding aanhangig gemaakt: Bill-C 36. Tijdens het congres werd het wetsontwerp door experts afkomstig uit verschillende disciplines geanalyseerd en bekritiseerd. Daniels, Macklem & Roach 2002.

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2001/02, 27 925, nr. 10, p. 8-13.

⁸¹ Informatie op basis van het ongepubliceerde overzicht Commissie Evaluatie Terrorismewetgeving (Bijlage G).

⁸² Deze zijn de Wet van 24 juni 2004 tot wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (*Stb.* 290; Wet terroristische misdrijven), de Wet van 28 september 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het treffen van een regeling inzake het verhoor van afgeschermd getuigen en enkele andere onderwerpen (*Stb.* 460; Wet afgeschermd getuigen), de Wet van 20 november 2006, houdende goedkeuring van het op 24 april 1986 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, alsmede invoering van enige regels met betrekking tot in een terrorismelijst vermelde organisaties en andere organisaties waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (*Stb.* 600) en de Wet van 20 november 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (*Stb.* 580; Wet verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven).

⁸³ Deze zijn het Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, de uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen (*Kamerstukken II* 2007/08, 31 386, nrs. 1-3) en het Voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau tot stand gekomen Verdrag van de Raad

daarnaast is er nog een groot aantal wijzigingen dat mede met het oog op de bestrijding van (internationaal) terrorisme tot stand of in procedure is gebracht.⁸⁵ De bestrijding van terrorisme betekent in Nederland – evenals in andere landen – vooral het voorkomen van terroristische aanslagen. Dit betekent dat men zich in het strafrecht ‘Maar beperkt een terughoudende houding kan permitteren in de fase van de opsporing’, aldus de minister van Justitie tijdens de behandeling van de Wet verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven.⁸⁶ Wanneer alle terrorismewetgeving in samenhang wordt gezien, dus zowel de materieelrechtelijke uitbreidingen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, die hun basis vinden in de nota ‘Terrorisme en de bescherming van de samenleving’,⁸⁷ als de processuele uitbreiding van diverse bevoegdheden ter bevordering van een meer efficiënte bestrijding van terrorisme, dan wordt duidelijk dat er in het kader van de terrorismebestrijding ook daadwerkelijk niet langer kan worden gesproken van een dergelijke ‘terughoudende houding’.⁸⁸ Cleiren heeft in deze context al eerder geduid op een zogenaamd ‘multipliereffect’.⁸⁹ 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. Enerzijds heeft de uitbreiding van de strafbare poging met de strafbare voorbereidingshandelingen en de strafbare samenspanning geleid tot een

van Europa ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2006, 34; *Kamerstukken II* 2007/08, 31 422 (R 1853), nrs. 1-3).

⁸⁴ Voorstel van wet, houdende regels inzake het opleggen van beperkende maatregelen aan personen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid en inzake het weigeren of intrekken van beschikkingen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid (*Kamerstukken I* 2006/07, 30 556, A; Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid). Voorstel van wet, houdende wijziging van de wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 in verband met de verbetering van de mogelijkheden van de Inlichtingen, en Veiligheidsdiensten om onderzoek te doen naar en maatregelen te nemen tegen terroristische en andere gevaren m.b.t. de nationale veiligheid (*Kamerstukken I* 2007/08, 30 553, A).

⁸⁵ Bijvoorbeeld: Goedkeuring en uitvoering van het VN-verdrag inzake bestrijding van terroristische bomaanslagen, Goedkeuring en uitvoering van het VN-verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, Goedkeuring en uitvoering Protocol inzake informatieplicht financiële instellingen bij de EU-overeenkomst inzake rechtshulp in strafzaken, het EU-kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel, het Protocol tot wijziging van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, de Wet tot wijziging van de Wet melding ongebruikelijke transacties en de Wet identificatie bij dienstverlening met het oog op de explicitering van de reikwijdte, versterking van het toezicht op de naleving, alsmede het aanbrengen van enkele andere wijzigingen, de goedkeuring van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme en het Wetsvoorstel ontneming dubbele nationaliteit.

⁸⁶ *Handelingen II* 2003/04, nr. 33, p. 3338.

⁸⁷ *Kamerstukken II* 2002/03, 27 925, nr. 94.

⁸⁸ Voor een uitgebreide beschrijving van de gevolgen van de wijzigingen, zie: Van der Woude 2008, p. 335-355.

⁸⁹ Cleiren 2006, p. 183.

aanzienlijke verruiming van de aansprakelijkheid die met het materiële strafrecht gevestigd kan worden. Situaties die tot op het moment van wijziging wegens onvoldoende ‘voltooidheid’ nog niet onder het strafrecht vielen en waarvoor dus ook niet vervolgd kon worden, deden dat na de wijzigingen wel. Anderzijds wordt ook nog eens het moment van de aanvang van strafvorderlijk optreden – de vervolging – naar voren gehaald door de verdenkingseis van een ‘redelijk vermoeden van schuld’ te verlagen tot een ‘aanwijzing’. Hierdoor is de mogelijkheid om opsporingsbevoegdheden in te zetten óók verruimd.⁹⁰

In diverse kamerstukken ten aanzien van de terrorismewetgeving zijn overwegingen en argumentaties te ontdekken waaruit het voorzorgsdenken direct valt af te leiden. Zo luidt bijvoorbeeld de onderbouwing van de minister van Justitie voor de doorvoering van het laten vervallen van de eis van ‘ernstige bezwaren’,⁹¹ waar het een bevel tot bewaring inzake verdenking van terrorisme betreft:

‘De aanwijzingen bij de start van een onderzoek naar het voorbereiden van een terroristische aanslag behelzen veelal nog niet een hecht onderbouwde verdenking. Tegelijkertijd kan, gelet op het grote aantal slachtoffers dat bij een dergelijke aanslag kan vallen, daadwerkelijk optreden tegen mogelijke betrokkenen niet worden uitgesteld. Deze factoren leiden ertoe dat de inverzekeringstelling zich in deze gevallen op basis van een betrekkelijk lichte verdenking kan voordoen. Het is dan ongewenst dat een bevel tot bewaring door de rechter vervolgens achterwege blijft als het onderzoek in de beschikbare korte periode te weinig heeft opgeleverd.’⁹²

Met andere woorden, indien het gaat om een verdachte van een terroristisch misdrijf, dan is een bevel tot bewaring mogelijk op grond van ‘eenvoudige verdenking’ in de zin van artikel 27 Sv’ in plaats van op grond van het bestaan van ‘ernstige bezwaren’. Het hoeft dus niet ‘waarschijnlijk’ te zijn dat de verdachte het feit heeft gepleegd; een ‘redelijk vermoeden van schuld’ is

⁹⁰ Als gevolg van de introductie van de ‘aanwijzing’ kunnen de in het wetboek van strafvordering opgenomen bijzondere opsporingsbevoegdheden reeds worden ingezet, zonder dat er 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. Van een aanwijzing is sprake, aldus de Memorie van Toelichting, indien de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat, die er op duiden dat er daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn 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’ kan betreffen. *Kamerstukken II 2004/05*, 30 164, nr. 3, p. 9-10, *Kamerstukken II 2004/05*, 30 164, nr. 12, p. 3-4. Dit zijn allemaal ‘aanwijzingen’ die ook kunnen gelden als vermoeden in de zin van art. 27 Sv – what’s new?

⁹¹ Het vereiste van de ernstige bezwaren is noodzakelijk voor de eerste fase van de voorlopige hechtenis (art. 67 Sv).

⁹² *Kamerstukken II 2004/05*, 30 164, nr. 3, p. 26 (Memorie van Toelichting).

voldoende voor de bewaring.⁹³ Volgens de regering, die hierin niet gesteund werd door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), liggen de argumenten voor deze wijziging in de vele potentiële slachtoffers die kunnen vallen bij terroristische aanslagen.⁹⁴ Met andere woorden, de combinatie van een onduidelijk maar wél aanwezig risico – namelijk dat de persoon van de verdachte daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zal plegen – en de mogelijkheid dat uit dat risico zeer omvangrijke schade en letsel kan voortvloeien, maakt conform de logica van het voorzorgsbeginsel deze maatregel noodzakelijk. Nogmaals, dit is slechts een van de vele voorbeelden die te vinden zijn in het indrukwekkende geheel aan kamerstukken en dan is er nog niet eens gesproken over de recente ontwikkelingen op het gebied van het bestuursstrafrecht.⁹⁵

Waar terroristische activiteiten in Nederland in de jaren zeventig niet hebben geleid tot het aannemen van nieuwe (straf)wetgeving, hebben de gebeurtenissen na 2001 – het ‘nieuwe’ terrorisme – hun uitwerking op het strafrecht niet gemist. Hoewel het absolute aantal dodelijke slachtoffers van het ‘politieke’ geweld in de jaren zeventig en tachtig in Nederland vele malen hoger ligt dan de slachtoffers die zijn gevallen als gevolg van het ‘nieuwe’ terrorisme, doet de reactie van de overheid anders vermoeden. De vraag in hoeverre de kenmerken van het nieuwe terrorisme en de dreiging die daar van uit zou gaan deze reactie rechtvaardigen, blijft evenwel in dit artikel onbeantwoord. Wat echter op dit punt wel opgemerkt moet worden, is dat de huidige terrorismewetgeving in Nederland past bij de huidige ‘staat’ van de samenleving. Zoals hiervoor is besproken, schetst Pieterman in *De voorzorgcultuur* op welke wijze de samenleving geleidelijk van een schuldcultuur is overgegaan in een risicocultuur en uiteindelijk lijkt over te gaan in een voorzorgscultuur. Deze overgang naar de verschillende culturen is onder meer gepaard gegaan met een toegenomen risicobewustzijn en een afgenomen risicoacceptatie, welke ten grondslag ligt aan een veranderde verhouding tussen de overheid en burgers. De burger is in de loop van de jaren meer gaan verwachten van de overheid, ook waar het veiligheidskwesties betreft. Niet alleen vragen burgers de overheid om meer veiligheidsbevorderende maatregelen, men is ook nog eens in toenemende mate bereid om in ruil voor meer veiligheid een inbreuk op bepaalde grondrechten te aanvaarden. Het opgeven van een beetje vrijheid voor meer veiligheid wordt als een goede ruil gezien. Over het algemeen ervaart het gros van de bevolking de controlemaatregelen die door de overheid worden genomen, onder andere om terreur te voorkomen, niet als een ondermijning van het recht op privacy, maar

⁹³ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 25 (Memorie van Toelichting): ‘De eis van ernstige bezwaren impliceert, dat er meer moet zijn dan het «redelijk vermoeden van schuld» dat voor een gewone verdenking volstaat: het moet, zo wordt wel gesteld, waarschijnlijk zijn dat de verdachte het strafbare feit heeft begaan.’

⁹⁴ Van Kempen 2005, p. 397-400.

⁹⁵ Hier wordt bedoeld op het momenteel bij de Eerste kamer aanhangige Wetsvoorstel Bestuurlijke Maatregelen Nationale Veiligheid, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 566, nr. 2.

als een geruststelling. Juist het gevoel onbeschermd te zijn, zorgt voor maatschappelijk onbehagen, niet het gevoel overmatig gecontroleerd te worden.⁹⁶

5.5 Het voorzorgsbeginsel als handvat voor de wetgever

Legitieme antiterrorismewetgeving

De voorgaande paragrafen hebben een duidelijke link laten zien tussen het voorzorgsbeginsel, zoals geïnterpreteerd door Pieterman, terrorisme en de terrorismewetgeving. Echter, op het voorzorgsbeginsel als beginsel dat ten grondslag ligt aan beleidsbeslissingen, is in de binnen- en buitenlandse literatuur veel kritiek geuit. Het beginsel zou geen richting geven aan beleidsbeslissingen, omdat het in de eerste plaats een ‘oogklepwerking’ zou hebben.⁹⁷ De blik is alleen gericht op een bepaald risico dat op een bepaald moment op een of andere wijze wordt opgedrongen, waardoor andere – wellicht grotere en belangrijkere – risico’s uit het oog worden verloren. Een tweede punt van kritiek is het verbinden van soms vergaande gevolgen aan ‘worst case scenario’s’, waarvan de kans op realisatie dikwijls hoogst onwaarschijnlijk is. Tot slot zou onvoldoende worden stilgestaan bij, of wordt compleet genegeerd, het feit dat voorzorgsmaatregelen ook zelf kunnen leiden tot nieuwe – onvoorziene – risico’s.⁹⁸

De kritieken die op het beginsel zijn geuit, vertonen sterke overeenkomsten met de kritieken die zijn geuit ten aanzien van de terrorismewetgeving: De onzekerheid over een mogelijke terroristische aanslag met alle vreselijke gevolgen van dien – het ‘worst case scenario’ – is beslissend geweest voor het nemen van een groot aantal vergaande maatregelen. Bijzonder aan de invoering van deze maatregelen op het gebied van terrorismebestrijding is vervolgens, dat ze niet zonder meer voldoen aan de gebruikelijke voorwaarden voor strafbaarstelling, aan de gebruikelijke afweging aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit, aan de fundamentele beginselen en doelen die aan ons materieel en formeel strafrecht ten grondslag liggen en aan de reguliere toets van handhaafbaarheid en inzicht in de te verwachten kosten en de te verwachten negatieve ‘neveneffecten’.⁹⁹ Louter onder verwijzing naar ‘de dreiging’ en de ‘collectieve veiligheid’ worden fundamentele beginselen van het

⁹⁶ Uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau, *De Sociale Staat van Nederland* (2007), blijkt dat de toegenomen actiebereidheid van politie en justitie, mede als gevolg van de hier genoemde wijzigingen in het straf(proces)recht, vertrouwen wekt bij het publiek. Zie: Bijl 2007, p. 303-325; Boutellier 2007.

⁹⁷ Cross 1996, p. 925: ‘Rhetorically the precautionary principle may prove quite useful to advocates of one particular policy or another. Pragmatically the principle is destructive, even self-destructive.’

⁹⁸ Schuilenburg 2008, p 53-63; Sunstein 2005, p. 35-106.

⁹⁹ Cleiren 2006, p. 175.

strafrecht stevig uitgehold en is de positie van de verdachte aanzienlijk verslechterd. Welke belangenafweging ten grondslag ligt aan de wetgeving en waarom deze bijna als vanzelfsprekend in het voordeel van de ‘collectieve’ veiligheid uitvalt, is niet voldoende duidelijk. Het tot stand komen van wet- en regelgeving op basis van niet transparante en daardoor niet kenbare belangenafwegingen en principes, is met name bezien vanuit het oogpunt van legitimiteit van de wetgeving problematisch. Een belangrijk onderdeel van legitieme wetgeving is immers de vraag of de wetgeving tot stand is gekomen als gevolg van een eerlijk en zorgvuldig afwegingsproces, waarbij er enerzijds rekening wordt gehouden met de door de wetgeving te beschermen belangen – bijvoorbeeld: veiligheid, maar anderzijds ook met de belangen die geraakt of aangetast kunnen worden door de wetgeving – bijvoorbeeld: fundamentele beginselen, grondrechten en andere vrijheden.¹⁰⁰ Vanuit de rechtsstaatgedachte verdienen beide groepen belangen bescherming en om die reden ook evenveel aandacht binnen het proces van totstandkoming van wetgeving.

Naast het ontbreken van een transparante belangenafweging blijven ook vragen over de – beoogde – effectiviteit van de wetgeving onbesproken. De effectiviteitsvraag verwijst dan naar de mate waarin de beoogde doelstellingen van de overheid ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Door deze vraag niet expliciet – dwingend – te formuleren, wordt vooraf niet duidelijk op welke wijze de doorgevoerde en voorgestelde wijzigingen zullen moeten gaan bijdragen aan het bestrijden van de terroristische dreiging. Doordat ook in het gros van de wijzigingen geen horizonbepaling is opgenomen, bestaat er voor de overheid ook achteraf geen verplichting om – voor zover mogelijk – de effectiviteit van de wet(swijziging) te meten. Ook dit ‘gebrek’ is mijns inziens van invloed op de legitimiteit van de wetgeving.¹⁰¹ Indien immers wordt vastgesteld dat de wetgeving de resultaten, die de overheid voor ogen had bij het implementeren van de wetgeving, niet heeft gehaald in termen van effectiviteit, dan is dit een belangrijke indicatie dat de wetgeving ofwel gewijzigd of misschien zelfs wel verwijderd moet worden. Bovenstaande kritiek op het huidige instrumentarium aan terrorismewetgeving in ogenschouw genomen, lijkt het gros van de terrorismewetgeving niet zozeer te zijn gebaseerd op beslissingen op basis van rationele criteria en toetsingsschema’s, maar vooral op pragmatisme, politieke druk en zelfs gevoed door ‘paniek’. Met alle gevolgen van dien voor de legitimiteit van zowel de wetgever als de wetgeving.¹⁰² Om het legitimiteitsprobleem te bestrijden, moet er onder meer sprake zijn van een duidelijk en transparant

¹⁰⁰ Voermans 2006 (gepubliceerd samen met de preadviezen in de reeks van de vereniging 2007). In zijn rede maakt Voermans een onderscheid tussen inhoudelijke legitimiteit en procedurele legitimiteit. Inhoudelijke legitimiteit ziet in deze context op de vraag of de regel aansluit bij wat als goed, rechtvaardig of normaal wordt ervaren door (individuele) burgers en de samenleving. Bij procedurele legitimiteit draait het om de vraag of een wet of regel wel het resultaat van een eerlijk en zorgvuldig afwegingsproces.

¹⁰¹ Bekkers 2007, p. 38-44.

¹⁰² Cleiren 2005, p. 113.

wetgevingsproces, waarbij alle conflicterende belangen zo goed mogelijk in kaart worden gebracht en tegen elkaar worden afgewogen.

Een evaluatiemodel voor de wetgever, gebaseerd op de klassieke kosten-batenanalyse, zou wellicht uitkomst kunnen bieden.¹⁰³ Hoewel het ‘voorzorgs-beginsel’ en de ‘kosten-batenanalyse’ vanuit de logica van het voorzorgs-beginsel in hun meest strikte vorm twee onverenigbare concepten zijn, is door verschillende auteurs betoogd dat het voorzorgdenken en het denken in kosten en baten wel degelijk met elkaar verbonden kunnen worden en zelfs dat de combinatie de bruikbaarheid van het voorzorgsbeginsel als juridische beslisregel ten goede komt. Aldus Sandin e.a.:

‘To this we can only reply that while this would make the precautionary principle less effective as a rhetorical device, it will probably make it more applicable as a decision rule. Furthermore, it may also reduce the risk that the precautionary principle is used in a completely unreflected manner, something that might happen if the absolutist version is used as a guide for decision-making.’¹⁰⁴

Ook Sunstein presenteert in ‘Laws of Fear’ een variant van het voorzorgsbeginsel, die gepaard gaat met een vorm van kosten-batenanalyse: het ‘anti-catastrofeprincipe’.¹⁰⁵ Volgens dit principe is het nemen van voorzorgsmaatregelen door de overheid op zichzelf niet verwerpelijk en onder omstandigheden zelfs wenselijk. Een belangrijke voorwaarde voor de toepassing van het anti-catastrofeprincipe is echter, dat indien wordt besloten dat er nieuwe (voorzorgs)maatregelen nodig zijn, deze niet overhaast en lichtvoetig genomen mogen worden. Om overhaaste beslissingen te voorkomen, moeten, voorafgaand aan de implementatie van een nieuwe voorzorgsmaatregel, alle mogelijke financiële en niet-financiële voor- en nadelen die aan de voorgestelde voorzorgsmaatregelen verbonden zijn, in kaart worden gebracht en tegen elkaar af worden gewogen.¹⁰⁶ Kosten-batenanalyses en voorzorgsmaatregelen zijn volgens het anti-catastrofeprincipe dan ook onlosmakelijk met elkaar verbonden, zoals terrorismewetgeving en een evenwichtige belangenafweging dat ook zouden moeten zijn.

Naar een ‘realistisch’ evaluatiemodel voor terrorismewetgeving?

Waar het gros van de rechtswetenschap altijd zeer kritisch is geweest ten aanzien van zowel het proces van wetgeving, alsmede de inhoud van de terrorismewetgeving, is politieke bezorgdheid over de kwaliteit en de verstreckende gevolgen van de terrorismewetgeving pas in september 2007

¹⁰³ Kosten-batenanalyses worden als vanzelfsprekend geassocieerd met de risicocultuur, in plaats van met de voorzorgscultuur, aangezien er bij het opstellen van dergelijke analyses vanuit wordt gegaan dat de kosten en de baten ook daadwerkelijk in te schatten zijn. Santillo & Johnston 1999, p. 923-932.

¹⁰⁴ Sandin et al. 1996, p. 292.

¹⁰⁵ Sunstein 2005, p. 109-115.

¹⁰⁶ *Ibid.*

verwoord door D66 middels een motie, waarin de regering met klem werd verzocht om de Nederlandse terrorismewetgeving grondig te evalueren.¹⁰⁷ Deze motie heeft inmiddels geleid tot het rapport van de Commissie Evaluatie Terrorismewetgeving. 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 wordt 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 '(...) it should be that governments have to make the case why existing laws are not adequate in the light of the current threat assessments.'¹⁰⁸

Uit deze aanbevelingen kunnen twee belangrijke opdrachten aan het adres van de overheid worden afgeleid, die bij zouden moeten dragen aan legitieme en kwalitatief betere wetgeving. In de eerste plaats is dit de opdracht 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 voorzorgsmaatregelen moeten een 'last resort' zijn. Mocht men tot de conclusie komen, dat er toch nieuwe maatregelen noodzakelijk zijn, dan is de overheid vervolgens verplicht om bij het opstellen van voorzorgsmaatregelen gebruik te maken van een ex ante – uit te voeren voorafgaand aan de implementatie van de wet – en ex post – uit te voeren enkele jaren nadat de wet is geïmplementeerd – kosten-batenanalyse, in de vorm van een grondige evaluatie van alle voor- en nadelen die er aan de nieuwe maatregel(en) kleven.¹⁰⁹ In het debat over terrorismebestrijding wordt de 'dreiging' door de overheid vaak als argument gebruikt om te rechtvaardigen, waarom er binnen een zeer korte tijd vergaande maatregelen moeten worden doorgevoerd. Hierdoor zou het – onder omstandigheden – denkbaar zijn dat de ex ante toets aan de gebruikelijke voorwaarden voor strafbaarstelling en de gebruikelijke afweging aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit niet of nauwelijks wordt uitgevoerd. In

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2007/08, Vaststellen van de begroting voor het Ministerie van Justitie voor het jaar 2008, 31 200, VI, nr. 78 (motie Pechtold).

¹⁰⁸ National Commission on Terrorist attacks upon the United States 2004.

¹⁰⁹ Ook Pieterman (2008) doet in zijn werk een aantal belangrijke suggesties voor een rationelere beleidswaarborg, p. 191-208.

dergelijke gevallen is het des te belangrijker dat er wordt aangedrongen op systematische en openbare ex post herziening(en) van deze wetgeving.¹¹⁰

‘Realistische Evaluatie’ als leidraad voor een beslissingsschema

Hoewel de term ‘evaluatie’ vaak automatisch louter in verband wordt gebracht met de effectiviteitsvraag ‘heeft de maatregel het gewenste effect gehad?’, moet opgemerkt worden dat het hierna te bespreken ‘model’ voor voorzorgswetgeving niet op een dergelijke manier moet worden uitgelegd. Het model dient eerder geïnterpreteerd te worden als een openbaar ‘stappenschema’, of ‘beslissingsschema’, dat door de wetgever verplicht gehanteerd moet worden. Aan de hand hiervan worden de verschillende keuzes, die in het wetgevingsproces aan de orde (zouden moeten) komen, inzichtelijk gemaakt. In het model gaat het niet alleen om het inzichtelijk maken van keuzes tussen verschillende belangen, zoals het belang van veiligheid tegenover het belang van privacy of het belang van rechtsbescherming, maar ook om het inzichtelijk maken van financiële keuzes en tevens het inzichtelijk maken van bepaalde (on)voorziene bijeffecten. Aangezien het model voorafgaand (ex ante) aan de implementatie van de nieuwe wetgeving al gehanteerd zou moeten worden, tijdens het proces van het denken over en opstellen van een nieuw wetsvoorstel, wordt de wetgever al in een zeer vroeg stadium gedwongen om zich rekenschap te geven van en zich te buigen over bovenstaande keuzes en vragen. Niet alleen zal dit bijdragen aan een meer afgewogen oordeel over de vraag of de wetgeving er wel of niet moet komen, ook zal een dergelijke uitvoerige evaluatie vooraf de legitimiteit van de wetgeving vergroten. Door dezelfde evaluatie na een aantal jaren (ex post) nogmaals uit te voeren, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van empirische gegevens, die verzameld zijn gedurende de ‘looptijd’ van de wetgeving, kan worden gezien of de doelstellingen en de door de wetgever vooraf gemaakte inschattingen zijn uitgekomen en of er op basis daarvan reden is om de wet te handhaven, aan te passen of wellicht zelfs om de wet te schrappen. In de periode tussen de ex ante en de ex post evaluatie wordt de toepassing en de handhaving van de wetgeving in de praktijk geëvalueerd. Wat is de praktische uitwerking van de wetgeving, is de wetgeving wellicht moeilijk tot niet te handhaven, et cetera. De structuur van het model sluit op deze manier aan bij de methodiek van ‘realistische evaluatie’.¹¹¹ De kern van een realistische evaluatie bestaat uit het nagaan, welke meer of minder expliciete theorieën en keuzes er in wetgeving verscholen ligt, in hoeverre deze keuzes plausibel zijn en of, en zo ja, in hoeverre, de beoogde processen en resultaten die daarmee samenhangen ook daadwerkelijk zo uitkomen.¹¹²

¹¹⁰ Stern & Wiener 2006, p. 393-447. Herziene versie in Bracken, Gordon & Bremmer (eds.), 2008.

¹¹¹ Pawson & Tilley 1997. De evaluatiecyclus bestaat uit drie fases: een ex ante ‘planevaluatie’, een ‘procesevaluatie’ en een ex post ‘effectevaluatie’.

¹¹² Klein Haarhuis & Niemeijer 2008, p. 13; Pawson & Tilley 1997, p. 55-82.

Realistische evaluatie begint altijd met het formuleren van de doelstellingen, die de wetgever met de nieuwe wetgeving en de daaruit voortvloeiende maatregelen beoogt. Het afschrikken en het oppakken van potentiële terroristen zijn voorbeelden van dergelijke doelstellingen. In het kader van het doel van het evaluatiemodel voor de wetgever, het inzichtelijk maken van zijn keuzes, zou deze eerste stap moeten worden aangevuld. Niet alleen moet de wetgever de door hem beoogde doelstelling in termen van concreet gewenste resultaten formuleren, hij moet tevens aangegeven welk te beschermen belang er ten grondslag ligt aan deze concreet gewenste resultaten en waarom dit belang beschermd of versterkt moet worden. Aan de hiervoor genoemde voorbeelden ligt bijvoorbeeld het belang van de ‘publieke veiligheid’ ten grondslag. Nadat de doelstellingen zijn geformuleerd, moet de causale keten of, in termen van de realistische evaluatie gesproken, het mechanisme dat in werking gezet zou moeten worden door de maatregel om uiteindelijk te leiden tot het behalen van de beoogde doelstelling, door de wetgever geformuleerd worden.¹¹³ Op welke wijze denkt hij dat wet X zal bijdragen aan het behalen van resultaat Y? Hoewel een dergelijke exercitie een nogal mechanistisch wereldbeeld impliceert en in die zin dus een sterke vereenvoudiging is van de realiteit, is het formuleren van deze causale ketens erg belangrijk. Het is niet bedoeld om de suggestie te wekken dat de sociale werkelijkheid zich gemakkelijk laat voorspellen, maar om de wetgever reeds in de fase waarin er wordt nagedacht over het al dan niet opstellen van nieuwe of aanpassen van reeds bestaande wetgeving, te dwingen na te denken over hetgeen hij beoogd te bereiken met de regeling en op welke wijze dit gaat gebeuren en dit theoretisch in te bedden. Iedere wetgeving veronderstelt namelijk een specifiek mechanisme dat zich dikwijls achteraf – dus bij een ex post evaluatie – in werkelijkheid helemaal niet op die manier blijkt te hebben ontwikkeld. De veronderstelde oorzakelijke verbanden blijken dan niet of nauwelijks te bestaan.¹¹⁴ Aan wetgeving ten grondslag liggende mechanismen zijn bijvoorbeeld vaak gebaseerd op de hypothese, dat degene op wie de regelgeving van toepassing is, een rationele afweging zal maken en dat een hoge strafbedreiging potentiële overtreders zal afschrikken. Dit terwijl dergelijke op de rationele keuzebenadering geënte veronderstelde oorzaak-gevolgrelaties doorgaans niet of nauwelijks bewezen kunnen worden.¹¹⁵ In de jaarrede uitgesproken tijdens de jaarvergadering van de Vereniging voor Wetgeving en wetgevingsbeleid staat Voermans hier ook bij stil:

‘Als onderzoek naar de waarde van regels al iets uitwijst dan is het dat die afschrikking en rationele afweging maar een kleine rol spelen en dat de legitimiteit van de wet vooral schuilt in een als fair ervaren, zorgvuldige procedure.’¹¹⁶

¹¹³ Klein Haarhuis & Niemeijer 2008, p. 13-14; Pawson & Tilley 1997, p. 65-70.

¹¹⁴ Klein Haarhuis & Niemeijer 2008, p. 14-15; Voerman 2006.

¹¹⁵ Van de Bunt & Boutellier (red.), 1993.

¹¹⁶ De ‘Tafel van Elf’ is een analysemodel bestaande uit elf factoren, die samen verklaren waarom wetgeving al dan niet wordt nageleefd. De ‘Tafel van Elf’ is ontwikkeld door

De eerste twee stappen, het in kaart brengen van de doelstelling en de veronderstelde daarop volgende mechanismen, zullen bij uitstek plaatsvinden voorafgaand aan de implementatie van de wetgeving. Nadat de wetgeving is geïmplementeerd en ex ante is geëvalueerd, houdt het proces van evaluatie niet op. In de praktijk, bij de toepassing en handhaving van de wetgeving kunnen immers vooraf niet voorziene omstandigheden en effecten er toe leiden dat de causale keten – ‘het mechanisme’ – zich anders ontwikkelt dan de wetgever ten tijde van het opstellen van de wetgeving voor ogen had. Indien dit laatste daadwerkelijk het geval is, dan is dit reden om daar in de laatste stap van het model, de ex postevaluatie, aandacht aan te besteden en mogelijkwerwijs conclusies aan te verbinden. Tijdens deze ‘simultane’ evaluatie wordt de aandacht dus in het bijzonder gericht op het in kaart brengen van de daadwerkelijke praktische uitwerking van de wetgeving en met name op alles wat mis kan gaan en welke aspecten van de interventie die ex ante werd gesuggereerd, voor verbetering vatbaar zijn.

De derde en laatste stap kan pas ex post worden uitgevoerd. Deze derde stap is namelijk het analyseren van de mechanismen, zoals die werkelijk hebben plaatsgevonden en de daadwerkelijk daaruit voortvloeiende resultaten. Bij deze stap worden alle effecten, zowel de bedoelde als de onbedoelde positieve en negatieve effecten, in kaart gebracht en wordt er gekeken in hoeverre de effecten het directe resultaat zijn van de wetgeving en het daardoor in werking gezette veronderstelde mechanisme of van andere factoren die niet vooraf door de wetgever voorzien zijn. Voorbeelden van onbedoelde positieve bijeffecten van nieuwe terrorismewetgeving zijn een stijging in het vertrouwen van de overheid, maar ook verbeterde politieke betrekkingen, et cetera. Voorbeelden van negatieve effecten 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 mogelijkwerwijs 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 overschaduwden, dan zijn dit aanleidingen om de wetgeving grondig te herzien of zelfs te schrappen. Omdat het model ook alle keuzes die de wetgever maakt inzichtelijk beoogt te maken, moet er nog een stap aan het model worden toegevoegd, namelijk de stap waarin de ‘kosten’ aan de orde worden gesteld. Het doel van de kosten-batenanalyse is immers niet gelegen in het verschaffen van een monetaire berekening van de nettowinst of verlies van een voorgestelde maatregel. Het uitvoeren van kosten baten analyses ten aanzien van voorzorgsmaatregelen is volgens Sunstein ‘a cognitive exercise rather than an accounting task’.¹¹⁷ Onder kosten moeten om die reden binnen dit model niet alleen gedacht

mr. dr. D. Ruimschotel in samenwerking met en in opdracht van het ministerie van Justitie.

¹¹⁷ Sunstein 2001, p. 1059-1104.

worden aan financiële kosten, een begroting, maar in het bijzonder ook aan niet in geld uit te drukken kosten, zoals het schenden of uithollen van bepaalde belangen of fundamentele rechten en beginselen van het strafrecht en de rechtsstaat. Ter bescherming van het ene belang worden immers dikwijls andere belangen aangetast of geschonden. Door de wetgever te dwingen om de materiële en immateriële kosten vooraf te formuleren en te motiveren, wordt een inzicht verkregen in welke belangen er precies door de maatregel tegenover elkaar worden gezet en welk belang in de ogen van de wetgever uiteindelijk voor moet gaan en belangrijker, waarom dit het geval is.

Het model, of het beslissingsschema, kan vanzelfsprekend aangevuld worden met diverse vragen, om de belangenafweging nog inzichtelijker te maken. Voor dit moment is het echter voldoende om slechts de contouren van een dergelijk model aan te geven en te concluderen dat een evaluatiemodel, opgebouwd aan de hand van de methode van realistische evaluatie, een belangrijke bijdrage kan leveren aan het vergroten van de legitimiteit van nieuwe terrorismewetgeving en tevens een belangrijke rol kan spelen bij de evaluatie van reeds bestaande terrorismewetgeving. Het model draagt niet alleen bij aan een meer transparante belangenafweging, tevens kunnen de aan de wetgeving ten grondslag liggende theorieën over de werking van de maatregel worden getoetst op consistentie en geloofwaardigheid en achteraf kan worden gezien in hoeverre de maatregel heeft bijgedragen aan het gewenste resultaat en of de maatregel eventueel nog onvoorziene positieve dan wel negatieve bijeffecten heeft gehad. Hoewel het model in dit artikel in de context van de terrorismewetgeving wordt gepresenteerd, omdat de legitimiteit met name bij voorzorgswetgeving onder druk komt te staan, is het model onverkort van toepassing op overige wetgeving. Een belangrijke voorwaarde voor een optimale werking van het model is echter wel het opnemen van horizonbepalingen bij wetgeving, zodat de overheid gedwongen wordt haar wetgeving stelselmatig te herzien, om op die manier haar stelsel van wetgeving ‘zuiver’ te houden, verschoond van symbolische wetgeving die in belangrijke mate is ingegeven door angst en onjuiste percepties.

5.6 Conclusie

In de hedendaagse samenleving wordt het steeds belangrijker gevonden om alle eventuele mogelijkheden op crimineel of gevaarzettend gedrag geheel uit te sluiten, dus ook die gedragingen die misschien nooit zullen plaatsvinden, maar als ze hadden plaatsgevonden, wel heel erg schadelijk waren geweest. Politici die zich geconfronteerd zien en zich geen raad weten met de nieuwe, onoplosbare ‘mondiale risico’s’, maar de signalen vanuit de samenleving niet kunnen negeren, springen hier op in met niet altijd even goed doordachte, moeilijk te handhaven, ondoorzichtige en ingrijpende wet- en regelgeving. Volgens Beck is deze reactie van overheidswege niet vreemd:

‘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.’¹¹⁸

Aangezien terrorisme en de ‘onzekere dreiging’ altijd onderdeel zullen uitmaken van de hedendaagse realiteit, aldus Muller: ‘Terrorisme blijft’,¹¹⁹ en het een illusie is om te veronderstellen dat het ooit geheel zal verdwijnen, daar de onderliggende oorzaken te divers en te omvangrijk zijn, is het van belang dat de wetgever leert om te gaan met de publieke en politieke aandacht en angst voor dit onzekere risico.¹²⁰ Er moet gestreefd worden naar kwalitatief betere terrorismewetgeving. De conclusies van de Commissie Evaluatie Antiterrorismemaatregelen onderschrijven dit. In dit artikel is aan de hand van de logica van het voorzorgsbeginsel en tevens de kritiek op het beginsel getracht de achterliggende ratio van de huidige terrorismewetgeving in een breder perspectief te plaatsen en te laten zien waar de ‘pijnpunten’ zitten. Een van de belangrijkste kritieken ten aanzien van zowel het voorzorgsbeginsel als ten aanzien van de huidige terrorismewetgeving is het ontbreken van een duidelijk inzicht in de gewenste en ongewenste effecten en de kosten van de maatregelen door een ondoorzichtige belangenafweging. Een dergelijke ondoorzichtigheid heeft een negatief effect op de legitimiteit van de wetgever, maar ook op de legitimiteit van de overheid.

In het voorafgaande is, gebaseerd op Realistic Evaluation, een evaluatiemodel gepresenteerd voor terrorisme(voorzorg)wetgeving, dat bij kan dragen aan een grotere doorzichtigheid in het proces van totstandkoming van de wetgeving en de achterliggende motieven en keuzes, en daarmee uiteindelijk ook aan kwalitatief betere (voorzorgs)wetgeving.¹²¹ Aangezien het voor een 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. Bij dit soort lastige keuzes, waarbij de ene waarde – bijvoorbeeld de bescherming van de samenleving – duidelijk belangrijker wordt bevonden dan de andere – bijvoorbeeld de individuele rechtsbescherming, is een duidelijke verantwoording ex ante en ex post van de keuze aan de hand van een overzicht, waarin alle materiële en immateriële kosten en baten zijn opgenomen, van belang voor de legitimiteit van de keuze en de daaruit voortvloeiende maatregel.

¹¹⁸ Beck 2002, p. 41.

¹¹⁹ Muller 2008, p. 903.

¹²⁰ Rob de Wijk steunt Muller in zijn standpunt, dat terrorisme nooit volledig het hoofd geboden zal kunnen worden. De Wijk wijst in deze context op het onderscheid tussen oorzaken en katalysatoren, waarbij eigenlijk alleen de katalysatoren aangepakt kunnen worden. De Wijk 2005, p. 47-63.

¹²¹ Pawson & Tilley 1997.

Het structureel gebruiken van een dergelijke ex ante- en ex postevaluatie draagt niet alleen bij aan kwalitatief betere en aan een grotere legitimiteit van de wet- en regelgeving, maar doet ook recht aan de complexiteit van de hedendaagse samenleving. Deze complexiteit heeft immers tot gevolg dat wet- en regelgeving een groot aantal gevolgen en kosten zal hebben, zowel gewilde en voorziene als ongewilde en onvoorziene. Waar wetsevaluatie structureel toegepast moet worden, is de urgentie om dit te doen bij ingrijpende wetgeving, die hoofdzakelijk is gebaseerd op onzekere en moeilijk te meten dreigingen en percepties, nog sterker.¹²²

¹²² Klein Haarhuis & Niemeijer 2008, p. 29-31.

Literatuur

Abels 2007

Abels, P., '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 2007, p. 121.

Abels 2008

Abels, P.H.A.M., 'Dreiginisbeeld terrorisme Nederland', in: E.R. Muller, U. Rosenthal & R. De Wijk (red.), *Terrorisme: Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2008, p. 537.

Aubrey 2004

Aubrey, S.M., *The New Dimension of International Terrorism*, Zürich: Hochschulverlag 2004.

Bauman 2007

Bauman, Z., 'Morele uitdagingen van het vloeibaar moderne leven', in: T. Daems & L. Robert (red.), *Zygmunt Bauman. De schaduwzijde van de vloeibare moderniteit*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 9-22.

Bauman 2007

Bauman, Z., *Liquid Modernity*, Cambridge: Polity 2007, p. 7-10.

Beck 1992

Beck, U., *Risk Society Towards a new Modernity*, London: Sage Publications 1992.

Beck 2002

Beck, U., 'The Terrorist Threat. World Risk Society Revisited', in: *Theory, Culture & Society*, 19(4), 2002, p. 39, p. 41.

Bekkers 2007

Bekkers, V., 'Image en Legitimiteit', in: L. Cachet, F.B. Van der Meer & L. Schaap (red.), *Liefde voor het openbaar bestuur en liefde voor de bestuurskunde*, 2007, p. 38-44.

Bijl 2007

Bijl, R., 'De sociale staat van Nederland: meer ontspannen, minder meegaand', in: R. Bijl, J. Boelhouwer & E. Pommers (red.), *De Sociale Staat van Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2007, p. 306.

Borgers 2007

Borgers, M., *De vlucht naar voren*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Boutellier 2005

Boutellier, H., *De veiligheidsutopie: hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 42, p. 53-56.

Boutellier 2005

Boutellier, H., *Meer dan veilig: over bestuur, bescherming en burgerschap*, inaugurele 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 2007

Boutellier, H., *Nodale orde: Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, oratie Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen 2007.

Bracken, Gordon & Bremmer 2008

Bracken, P., Gordon, D. & Bremmer, J., *Managing Strategic Surprise: Lessons from Risk Management and Risk Assessment (chapter 5)*, Cambridge: Cambridge University Press 2008.

Van de Bunt & Boutellier 1993

Van de Bunt, H.G. & Boutellier, H., 'Tussen Norm en Moraal', in: *Themanummer Tijdschrift voor Criminologie*, 35(4), 1993.

Bush 2002

Bush, G.W., *The national security strategy of the United States of America: introduction and part V* 2002. Te raadplegen via <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/html>.

Cleiren 2005

Cleiren, C.P.M., 'De strafrechtswetenschapper mag nooit op zijn lauweren rusten. Over de taak van de strafrechtswetenschap in verleden, heden en toekomst', in: J.H. Crijns, P.P.J. Van der Meij & G.K. Schoep (red.), *De taak van de strafrechtswetenschap*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 21-40.

Cleiren 2005

Cleiren, C.P.M., 'Tot hier en ... toch verder. Op en over de grens van het regulier strafrechtelijke instrumentarium', in: R.H. Haverman & H.C. Wiersinga (red.), *Langs de randen van het strafrecht* (Meijers-reeks nr. 91), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 113.

Cleiren 2006

Cleiren, C.P.M., ‘Aanwijzingen’ voor de wetgeving bij veiligheidsvraagstukken en terrorismebestrijding. Grenzen aan de dynamische wisselwerking tussen materieel en formeel strafrecht’, in: W. Huisman, M. Moerings & G. Suurmond (red.), *Veiligheid en Recht: Nieuwe doelwitten en strategieën*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 175-192.

Copeland 2001

Copeland, T., ‘Is the “new terrorism” really new? An analysis of the new paradigm for terrorism’, in: *The Journal of Conflict Studies*, Vol. XXI, no. 2, 2001.

Cross 1996

Cross, F.M. ‘Paradoxical perils of the precautionary principle’, in: *Washington and Lee Law Quarterly*, 22, 1996, p. 925.

Daniels, Macklem & Roach 2002

Daniels, R.J., Macklem, P. & Roach, K., *The Security of Freedom: Essays on Canada’s Anti-Terrorism Bill*, Toronto: University of Toronto Press 2002.

Douglas & Wildavsky 1982

Douglas, M. & Wildavsky, A., *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*, Berkeley: University of California Press 1982.

Duyvesteyn 2004

Duyvesteyn, I., ‘How new is the new terrorism’, in: *Studies in Conflict and Terrorism*, 27, 2004, p. 439-454.

Eikelenboom 2007

Eikelenboom, S., *Niet bang om te sterven: Dertig jaar terrorisme in Nederland*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers 2007, p. 206.

Ericson 2007

Ericson, R.V., *Crime in an Insecure World*, Cambridge: Polity Press 2007, p. 14.

Europese Commissie 2001

Europese Commissie, *Eurobarometer 56. Public Opinion in the European Union: National Report on the Netherlands*, executive Summary 2001. Te raadplegen via http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm.

Ewald 2002

Ewald, F., 'The Return of Descartes' Malicious Demon: An Outline of a Philosophy of Precaution', in: T. Baker & J. Simon (eds.), *Embracing Risk: The Changing Culture of Insurance and Responsibility*, Chicago: University of Chicago Press 2002, p. 291.

Feldman 2007

Feldman, J., *Framing the Debate: Famous Presidential Speeches and How Progressives Can Use Them to Control the Conversation (and Win Elections)*, Brooklyn, NY: Ig Publishing 2007.

Ganor 2005

Ganor, B., *The Counterterrorism Puzzle: A Guide for Decision-Making*, Rutgers: Transaction Publishers, 2005, p. 297.

Goldsmith 2008

Goldsmith, A., 'The Governance of Terror: Precautionary Logic and Counterterrorist Law Reform After September 11th', in: *Law and Policy*, 30(3), 2008, p. 141-167.

Jansse 2005

Jansse, R., 'Fighting terrorism in the Netherlands; a historical perspective', in: *Utrecht Law Review*, 1(1), 2005, p. 62.

Van Kempen 2005

Van Kempen, P.H.P.M.C., 'Terrorismebestrijding door marginalisering van strafvorderlijke waarborgen', in: *Nederlands Juristenblad* 2005, p. 397-400.

Klein Haarhuis & Niemeijer 2008

Klein Haarhuis, C. & Niemeijer, B., 'Wetten in werking. Over interventies, werking, effectiviteit en context', in: *Recht en Werkelijkheid*, 29(2), 2008, p. 13.

Klerks 1989

Klerks, P., *Terrorismebestrijding in Nederland 1970-1988*, Amsterdam: Ravijn 1989, p. 29.

Van Klink 2005

Van Klink, B., 'Der Mythos der verlorenen Unschuld. Gewalt und Gewaltbekämpfung in den Niederlanden', in: *The Tilburg Working Paper Series on Jurisprudence and Legal History 2005-2004*, 2005, p. 2.

Lakoff & Frisch 2006

Lakoff, G. & Frisch, E., *Five Years After 9/11: Drop the War Metaphor, Language matters, because it can determine how we think and act*, Berkeley: Rockridge Institute 2006.

Laqueur 1999

Laqueur, W., *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, London: Oxford University Press 1999.

Lerner et al. 2003

Lerner, J.S. et al., 'Effects of Fear and Anger on Perceived Risks of Terrorism: A National Field Experiment', in: *Psychological Science*, 14(2), 2003, p. 144-150.

Less et al. 1999

Lesser, I.O. et al., *Countering the New Terrorism*, Santa Monica: RAND 1999.

Ministerie van Justitie 2002

Ministerie van Justitie, *Naar een Veiliger Samenleving*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2002.

Moerings 1989

Moerings, M., 'Terrorisme: een serieus probleem voor Nederland', in: *Tijdschrift voor Criminologie*, 31(4), 1989, p. 372.

Moerings 2003

Moerings, L.M., *Straffen met het oog op veiligheid: een onderneming vol risico's* (rede uitgesproken bij aanvaarding van het ambt hoogleraar in de Penologie, Universiteit Leiden 2003).

Muller 2008

Muller, E.R., 'Trends in Terrorisme en Terrorismebestrijding', in: E.R. Muller, U. Rosenthal & R. De Wijk (red.), *Terrorisme: Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2008, p. 903.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding 2008

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, *Rapport Kwantitatief onderzoek naar de risicobeleving van Terrorisme* 2008. Online te raadplegen via http://www.nctb.nl/Images/Kwantitatief%20onderzoek%20risicobeleving%20terrorisme%202008_tcm50-145469.pdf.

National Commission on Terrorist attacks upon the United States 2004

National Commission on Terrorist attacks upon the United States, *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 2004.

Pakes 2004

Pakes, F., 'The Politics of discontent: The Emergence of a New Criminal Justice Discourse in the Netherlands', in: *The Howard Journal*, 43(3), 2004, p. 293.

Pakes 2006

Pakes, F., 'The ebb and flow of criminal justice in the Netherlands', in: *International Journal of the Sociology of Law*, 34, 2006, p. 141-156.

Pawson & Tilley 1997

Pawson, R. & Tilley, N., *Realistic Evaluation*, London: Sage Publications 1997.

Peek & Sutton 2003

Peek, L. & Sutton, J., 'An Exploratory Comparison of Disasters, Riots, and Terrorist Acts', in: *Disasters*, 27, 2003, p. 319-335.

Pennings 1991

Pennings, E., *Verzuiling en ontzuiling: de lokale verschillen: opbouw, instandhouding en neergang van plaatselijke zuilen in verschillende delen van Nederland na 1880*, Kampen: Kok (dissertatie, april 1991), p. 21-29.

Pieterman 2008

Pieterman, R., *De voorzorgcultuur: Streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

Reese, Stephen, Gandy & Grant 2001

Reese, S.D., Stephen, D., Gandy, O.H. & Grant, A.E., *Framing Public Life: Perspectives on Media and Our Understanding of the Social World*, Maywah, New Jersey: Lawrence Erlbaum 2001.

De Roos 2004

De Roos, Th.A., 'Strafrechtelijke terrorismebestrijding: een vraagteken bij een vraagteken', in: *RM Themis*, 2004, p. 15-16.

De Roos 2005

De Roos, Th.A., 'Terrorismebestrijding langs de randen van het strafrecht', in: R.H. Haveman & H. Wiersinga (red.), *Langs de Randen van het Strafrecht*, Nijmegen: WLP 2005, p. 129-140.

Rosenthal, Muller & Ruitenberg 2006

Rosenthal, U., Muller, E. & Ruitenberg, A., *Het terroristische kwaad*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 5.

Rosenthal 2008

Rosenthal, U., 'Terrorisme', in: E.R. Muller, U. Rosenthal & R. De Wijk (red.), *Terrorisme: Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2008, p. 19.

Sandin et al. 1996

Sandin, P. et al., 'Five Charges Against the Precautionary Principle', in: *Journal of Risk Research*, 5(4), 1996, p. 292.

Santillo & Jonston 1999

Santillo, D. & Johnston, P., 'Is there a role for risk assessment in precautionary legislation?', in: *Human and Ecological Risk Assessment*, 5, 1999, p. 923-932.

Scheufele 1999

Scheufele, D.A., 'Framing as a theory of media effects', in: *Journal of Communication*, 49(1), 1999, p. 103-122.

Schmidt 1989

Schmidt, A., 'Politiek geweld en terreurbestrijding in Nederland', in: *Tijdschrift voor Criminologie*, 4, 1989, p. 334-338.

Schuilenburg 2008

Schuilenburg, M., 'De paradox van het voorzorgsbeginsel: Over 'unk-unk' en uitsluiting', in: F. Bovenkerk, F. van Gemert & D. Siegel (red.), *Culturele criminologie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 53-63.

Spencer 2006

Spencer, A., 'Questioning the concept of new terrorism', in: *Peace Conflict & Development*, Issue 8, January 2006, p. 1-33.

Starr 2003

Starr, C., 'The Precautionary Principle versus Risk Analysis', in: *Risk Analysis*, 23(1), 2003, p. 1-3.

Stern & Wiener 2006

Stern, J. & Wiener, J.B., 'Precaution against Terrorism', in: *Journal of Risk Research*, 9(4), 2006, p. 397-398.

Sunstein 2001

Sunstein, C.R., 'Cognition and cost-benefit analysis', in: M. Adler & E. Posner (eds.), *Cost-benefit analysis*, Chicago: Chicago University Press Journals & Journal of Legal Studies (2000-19), 2001, p. 1059-1104.

Sunstein 2005

Sunstein, C., *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge: Cambridge University Press 2005, p. 114

Van Swaaningen 2005

Van Swaaningen, R., 'Public safety and the management of fear', in: *Theoretical Criminology*, 9, 2005, p. 297.

Terpstra 2004

Terpstra, J., 'Veiligheidszorg en laatmoderniteit: veranderingen in veiligheidsbeleid en de zorg om veiligheid', in: *B & M* 2004, p. 153-162.

Vanderveen 2006

Vanderveen, G., *Interpreting Fear, Crime, Risk and Unsafety*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.

Voermans 2006

Voermans, W., *Het vertrouwen in de wetgever, of de x-factor van de wet*, Rede uitgesproken tijdens de jaarvergadering van de Vereniging voor Wetgeving en wetgevingsbeleid op 26 april 2006.

De Wijk 2005

De Wijk, R., 'Terrorismebestrijding: een strategie van 'hearts and minds'', in: *Justitiële Verkenningen*, 2(05), 2005, p. 47-63.

Van der Woude & Van Sliedregt 2007

Van der Woude, M.A.H. & Van Sliedregt, E., 'De risicosamenleving: Overheid vs. Strafrechtwetenschap? Aanwijzingen voor het debat rondom veiligheid en risico's', in: *Proces*, 6, 2007, p. 216-226.

Van der Woude 2008

Van der Woude, M.A.H., 'Veiligheid ten koste van waarheid en waarheidsvinding', in: J.H. Crijns, P.P.J. Van der Meij & J. Ten Voorde (red.), *De waarde van waarheid: Opstellen over waarheid en waarheidsvinding in het strafrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 350-355.

Van der Woude 2009

Van der Woude, M.A.H., 'Het verleden, het heden en toekomst van de strafrechtelijke terrorismebestrijding in Nederland', in: *Proces*, 88(1), 2009, p. 5-14.