



Universiteit  
Leiden

The Netherlands

## De wetgever aan zet: over veiligheidscompromissen in de bestrijding van terrorisme

Wouden, M.A.H. van der; Altena, J.; Cnossen, J.; Crijns, J.; Schuyt, P.; Voorde, J. ten

### Citation

Wouden, M. A. H. van der. (2021). De wetgever aan zet: over veiligheidscompromissen in de bestrijding van terrorisme. In J. Altena, J. Cnossen, J. Crijns, P. Schuyt, & J. ten Voorde (Eds.), *In onderlinge samenhang: Liber Amicorum Tineke Cleiren* (pp. 265-280). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3464091>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3464091>

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

# DE WETGEVER AAN ZET

## *Over veiligheidscompromissen in de bestrijding van terrorisme*

Maartje van der Woude

### 1 INLEIDING

Waar de wetgever in de literatuur soms wordt beschreven als de ‘least examined branch’, heeft de wetgever juist binnen de rechtssociologie op redelijk wat aandacht kunnen rekenen.<sup>1</sup> Ook binnen het werk van Tineke Cleiren stond het werk van de wetgever en daarmee ook de wetgever zelf dikwijls centraal.<sup>2</sup> Een belangrijk aspect waar Cleiren in haar diverse publicaties over door de strafwetgever gemaakte afwegingen consequent op wijst, is het belang om goed na te denken over het *waarom* van nieuwe wet- en regelgeving en in het bijzonder het waarom van meer nieuwe strafwetgeving. Naast vraagstukken inzake de beoogde effectiviteit, legitimiteit en noodzaak van nieuwe regelgeving, staat ook stevast de vraag naar de samenhang met reeds bestaande regelgeving centraal.<sup>3</sup>

De antiterrorismewetgeving zoals die in Nederland gedurende de afgelopen twee decennia tot stand is gekomen heeft laten zien dat het voor de wetgever niet altijd eenvoudig is om deze vraagstukken te adresseren op een manier die voor eenieder navolgbaar en acceptabel was. Deze wetgeving heeft dan ook op veel kritiek kunnen rekenen. De ontwik-

---

1 R.A.J. van Gestel, ‘Wetgeving en de toets der kritiek’, *RegelMaat* 2018(4), p. 177-193; N.J.H. Huls, H. Ackermann & E. van Ruyven, *Onderhandelend wetgeven in de praktijk. Over ambtelijk activisme op middenniveau*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1998; J. Smits, ‘De Nederlandse wetgever en andere normenstelsels: op zoek naar het recht der werkelijkheid’, *RdW* 2015(2), p. 20-33.

2 Zie onder meer: C.P.M. Cleiren, ‘De wetgever aan zet’, in: C.H. Brants e.a. (red.), *Op zoek naar grondslagen. Strafvordering 2001 ter discussie* (Criminaliteit, rechtshandhaving en veiligheid), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 55-79; C.P.M. Cleiren & H. de Doelder, ‘Artikel 472 Sr: vergeten en overbodig’, in: A.A. Franken & A.M. van Woensel (red.), *Een rariteitenkabinet. Opvallende bepalingen in de strafwetgeving*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1993, p. 9-22; C.P.M. Cleiren, ‘Aanwijzingen voor de wetgeving bij veiligheidsvraagstukken en terrorismebestrijding. Grenzen aan de dynamische wisselwerking tussen materieel en formeel strafrecht’, in: W. Huisman, L.M. Moerings & G. Suurmond (red.), *Veiligheid en Recht. Nieuwe doelwitten en strategieën* (Meijersreeks MI 113), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 175-192.

3 C.P.M. Cleiren, ‘Zoeken naar samenhang en consistentie’, in: C.P.M. Cleiren e.a. (red.), *Op zoek naar samenhang. Het algemeen kader herziening strafvordering nader beschouwd* (Nederlandse strafrechtsdagen nr. 11), Deventer: Kluwer 2006, p. 13-37; C.P.M. Cleiren, ‘Legitimacy of Dutch criminal law in increasingly horizontal and multi-dimensional relationships’, in: J.R. Blad e.a. (red.), *Governing Security under the Rule of Law?* (OMV nr. 29), Den Haag: Eleven International Publishing 2010, p. 53-76.

keling van een risicostrafrecht<sup>4</sup> en observaties ten aanzien van de ‘vlucht naar voren’<sup>5</sup> binnen het strafrecht zouden op gespannen voet staan met het ultimatum remediumbeginsel en de grenzen van hetgeen middels het strafrecht aangepakt zou kunnen worden, zouden zijn bereikt. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat één van de meest recente loten aan de stam der Nederlandse antiterrorismewetgeving niet gevonden kan worden in het strafrecht, maar in het bestuursrecht. Geheel aansluitend bij de bredere tendens van het ontstaan van een bestuursstrafrecht heeft de op 1 maart 2017 in werking getreden ‘Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding’ (Twbmt) verschillende maatregelen gecreëerd die door lokale bestuurders kunnen worden ingezet.<sup>6</sup>

In deze bijdrage zal, aansluitend bij het werk van Jeremy Waldron<sup>7</sup> en Lucia Zedner,<sup>8</sup> worden gereflecteerd op de vraag welke ‘security trade-offs’ (veiligheidscompromissen) er worden gesloten en geaccepteerd in de strijd tegen terrorisme. Wat staat er nu eigenlijk centraal in de wetgeving tegen terrorisme en in hoeverre onderschrijft het gebruik van de wet dat doel? Wiens veiligheid staat er nu eigenlijk centraal in terrorismewetgeving? Deze vragen zullen nader worden geconcretiseerd en geïllustreerd aan de hand van de inzichten inzake de werking van de Twbmt in de praktijk in samenhang met lessen die op basis van de (inter)nationale criminologische en rechtssociologische literatuur kunnen worden getrokken ten aanzien van de impact van antiterrorismemaatregelen.

## 2 NADENKEN OVER (NATIONALE) VEILIGHEID

De wetgever heeft het de afgelopen jaren niet per se gemakkelijk gehad. Zeker waar het thema’s op het terrein van openbare orde en nationale veiligheid betreft, hebben verschillende auteurs gewezen op de opkomst van het denken in termen van risico-uitsluiting en

---

4 G.A.A.J. van den Heuvel, ‘Reflecties over actueel risicostrafrecht’, in: P.L. Bal, E. Prakken & G.E. Smaers (red.), *Veiligheid of Vergelding. Een bezinning over aard en functie van het strafrecht in de postmoderne risicomaatschappij*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2003, p. 79-92; P.J. van Koppen, ‘De beschaving van risicostrafrecht. Tussen goede opsporing en prima gevaarspredictie’, *PROCES* 2008(2), p. 36-46; Th.A. de Roos, ‘Doelbewust strafrecht en maakbare veiligheid’, in: M. de Keizer & S.C. Roels (red.), *Staat van Veiligheid. De Nederlandse samenleving sinds 1900*, Zutphen: Walburg Press 2007, p. 129-149.

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

6 Deze wet heeft voluit: ‘Tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten’ (*Stb.* 2017, 51/65); *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. A e.v.

7 J. Waldron, *Torture, terror and trade-offs. Philosophy for the White House*, Oxford: Oxford University Press 2010.

8 L. Zedner, ‘Terrorizing criminal law’, *Criminal law and philosophy* 2014(1), p. 99-121.

de belofte van onzekere veiligheid ten kosten van individuele rechtsbescherming.<sup>9</sup> Op basis van risico-inschattingen en risicoprofilering worden personen en situaties geanalyseerd en geëvalueerd naar rato van de gradatie van gevaarlijkheid.<sup>10</sup> Risicoprofielen en risico-inschatting van vooraf aangewezen potentieel verdachte groepen en personen spelen een centrale rol binnen het werk van de opsporingsdiensten.<sup>11</sup> Passend bij deze ontwikkeling van risicojustitie<sup>12</sup> waarbij alles op alles wordt gezet om potentiële veiligheidsrisico's in een zo vroeg mogelijk stadium te onderkennen, is naast een steeds meer beleidsmatige, instrumentele, inzet van het strafrecht ook sprake van een toenemend gebruik van het bestuursrecht. Alvorens in te gaan op de wijze *waarop* en de vraag *waarom* het bestuursrecht naast het strafrecht een gewild instrument is (geworden) ter bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid, is het zaak om eerst nader stil te staan bij de vraag welke en wiens veiligheid centraal staat binnen de hedendaagse veiligheidscultuur en daarmee de vraag welke en wiens veiligheid door de wetgever wordt beoogd te beschermen.

## 2.1 *Het samensmelten van veiligheidsbegrippen*

Hoewel de ontwikkeling van risicojustitie en het veiligheidsdenken in beginsel ook los gezien kan worden van de bestrijding van terrorisme, heeft de internationale strijd tegen terrorisme zoals deze na 9/11 is losgebarsten onmiskenbaar op beide een katalyserend effect gehad. Ten behoeve van de bescherming van de nationale veiligheid wordt burgers gevraagd – en zijn burgers ook bereid – om een deel van hun individuele veiligheid op te geven. Onder dit laatste kan volgens Waldron, in navolging van Gardner, de veiligheid die de burger zou moeten genieten om niet ten prooi te vallen aan staatsdwang worden verstaan.<sup>13</sup> Het onderscheid dat door Waldron wordt gemaakt tussen individuele veiligheid en publieke veiligheid correspondeert met wat door Bedner de twee verschillende functies

9 L.M. Moerings, *Straffen met het oog op veiligheid, een onderneming vol risico's* (oratie Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2003; L.M. Moerings, 'Risicojustitie als inzet voor een veiliger samenleving. Zeden- en antiterrorismewetgeving als illustratie', in: Huisman, Moerings & Suurmond 2006, p. 161-173; H. Beunders, 'Tussen schijn en werkelijkheid', in: H. Boutellier & R. van Steden (red.), *Veiligheid en Burgerschap in een Netwerksamenleving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 115-134; H. Boutellier, 'Uitdijend strafrecht', in: J.H. Crijns, P.P.J. van der Meij & G.K. Schoep (red.), *Taak van de strafrechtswetenschap*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 109-118.

10 M.M. Feeley & J. Simon, 'The new penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications', *Criminology* 1992(4), p. 449-474; R. van Swaaningen, 'Justitie als verzekeringsmaatschappij. Actuarial justice in Nederland', *Justitiële Verkenningen* 1996(5), p. 80-89.

11 Boutellier 2005, p. 40 en 109-118; Y. Buruma, 'Het schuldig subject', in: M.J. Borgers, I.M. Koopmans & F.G.H. Kristen (red.), *Verwijtbare uitholling van schuld?*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1998, p. 4.

12 M.M. Feeley & J. Simon, 'Actuarial Justice: the Emerging New Criminal Law', in: D. Nelken (eds.), *The Futures of Criminology*, London: Sage 1994, p. 173-201.

13 J. Gardner, 'What security is there against arbitrary government?', *The London Review of Books* 2006(5), p. 1-9.

van de rechtsstaat worden genoemd: het middels het recht bieden van bescherming aan burgers tegen geweld of onrecht veroorzaakt door andere burgers versus het bieden van bescherming tegen de overheid doordat overheidsoptreden ook aan het recht gebonden is.<sup>14</sup> Evenals Waldron en Zedner<sup>15</sup> signaleert Bedner dat de afgelopen jaren de tweede functie van de rechtsstaat – en daarmee dus de bescherming van de individuele veiligheid – naar de achtergrond lijkt te zijn verdwenen. Er is een veelheid aan factoren en processen aan te wijzen als gevolg waarvan deze ontwikkeling nader geduid kan worden – Garland spreekt over het ontstaan van een ‘veiligheidscomplex’<sup>16</sup> – welke volgens Waldron hebben geleid tot afvlakking van het veiligheidsbegrip. Veiligheid wordt gezien als een synoniem voor openbare orde, publieke of nationale veiligheid waarmee de individuele dimensie van veiligheid – en de compromissen die er veelal op dit individuele niveau moeten worden gesloten – niet of nauwelijks wordt geproblematiseerd. Net als Waldron wijzen McCulloch en Pickering op het feit hoe na 9/11 ‘veiligheid’ louter lijkt te moeten worden begrepen als *nationale* veiligheid en wat de implicaties daarvan zijn op het beleid dat wordt gevoerd om die veiligheid te beschermen:

‘National security embraces and extends the temporal shift to pre-crime along the same axis as security. Beyond this, however, national security, more than security generally, also champions and advances an additional shift, blurring the boundary between foreign and domestic and between law enforcement and military action. (...) National security, in contrast, is intensely and openly partial, directly managed and controlled by government, and understood and executed through distinctions between friend and foe, ally and enemy.’<sup>17</sup>

Veiligheid begrepen als ‘publieke’ of ‘nationale’ veiligheid geeft prioriteit aan de staat om op te treden tegen degenen die een bedreiging vormen. Aan deze definitie ligt impliciet de aanname ten grondslag van een hydraulische relatie tussen veiligheid en vrijheid, waarbij een toename van veiligheid gepaard gaat met een evenzo grote vermindering van vrijheid. Deze populaire metafoer waarbij er vaak wordt gesproken van het balanceren van veiligheid en vrijheid is bekritiseerd in de literatuur.<sup>18</sup> Hierbij wordt gesteld dat in plaats van te vertrouwen op het dubieuze idee dat veiligheid en vrijheid tegen elkaar kunnen

---

14 A. Bedner, ‘An elementary approach to the rule of law’, *Hague Journal on the Rule of Law* 2010(1), p. 48-74.

15 Zedner 2014, p. 99-121.

16 D. Garland, *The Culture of Control: crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press 2001.

17 J. McCulloch & S. Pickering, ‘Pre-Crime and Counter-Terrorism. Imagining Future Crime in the War on Terror’, *The British Journal of Criminology* 2009(5), p. 631.

18 M. Ignatieff, *The Lesser Evil: Political ethics in an age of terror*, Edinburgh: Edinburgh University Press 2004; L. Zedner, ‘Securing liberty in the face of terror: Reflections from criminal justice’, *Journal of Law and Society* 2005(4), p. 507-533.

worden afgewogen, het – conform Waldrons observatie over verschillende dimensies van veiligheid – zuiverder zou zijn te erkennen dat er verschillende soorten veiligheid in het spel zijn waartussen compromissen moeten worden gesloten. Waldron herinnert ons er graag aan dat ‘the existence of a threat from terrorist attack does not diminish the threat that liberals have traditionally feared from the state’. Waldron waarschuwt hiermee voor de mogelijkheid dat de middelen die we aan de regering toekennen om *onze* vijanden te bestrijden, door regeringen ook tegen *hun* vijanden zullen gebruiken. De vraag is wie er door de regering als mogelijke vijand wordt gezien en hoe het onderscheid tussen ‘friend, foe, ally and enemy’, zoals McCulloch en Pickering het omschrijven,<sup>19</sup> wordt gemaakt. Hoewel het geven van meer bevoegdheden aan overheidsfunctionarissen in de praktijk maar een gering effect zal kunnen hebben op het daadwerkelijk terugdringen van de dreiging van het internationale terrorisme, kunnen deze bevoegdheden volgens Waldron wel relatief eenvoudig en efficiënt worden ingezet tegen kwetsbare binnenlandse politieke dissidenten.<sup>20</sup>

## 2.2 *Inter- en intrapersonlijke veiligheidscompromissen*

Naast de vraag *welke* vorm van veiligheid in het geding is bij de bestrijding van terrorisme is het van belang om expliciet stil te staan bij de vraag *wiens* veiligheid er het meest in geding is.<sup>21</sup> Het antwoord op deze vraag kan volgens Waldron het beste worden geïllustreerd door onderscheid te maken tussen ‘intra-persoonlijke veiligheidscompromissen’ en ‘inter-persoonlijke veiligheidscompromissen’.<sup>22</sup> In het eerste geval besluit een persoon zelf om een deel van zijn of haar individuele vrijheid op te geven in het belang van de eigen individuele veiligheid. Hierbij kan gedacht worden aan het dragen van een fietshelm op de fiets. Hier tegenover staan de gevallen waarin we niet onze eigen vrijheid opofferen maar die van een beperkte groep binnen de samenleving opdat de rest van die samenleving zich veiliger kan voelen, zonder de zekerheid dat dit laatste ook daadwerkelijk het geval is.<sup>23</sup> Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het zogenoemde ‘boerkaverbod’ waarbij de vrijheid van zeer beperkte groep gezichtsbedekkende kleding dragende personen wordt opgeofferd ten gunste van het gevoel van veiligheid van de rest van de samenleving.

Wat belangrijk is om hier te benadrukken is dat het bij dergelijke maatregelen dikwijls gaat om het bijdragen aan een *gevoel* van veiligheid, een subjectieve beleving van een situatie die in de praktijk wel eens heel anders zou kunnen zijn. Hoewel de Nederlandse

19 Ignatieff 2004; Zedner 2005.

20 Waldron 2010, p. 45.

21 Waldron 2010, p. 15.

22 Waldron 2010, p. 12.

23 Waldron 2010, p. 12.

overheid sinds de Integrale Veiligheidsrapportage uit 1993 ook het bestrijden van gevoelens van onveiligheid tot haar verantwoordelijkheid en taak rekent,<sup>24</sup> is dit – zoals door verschillende auteurs expliciet benadrukt – niet zonder problemen. Critici wezen op de implicaties voor de rol van het strafrecht, dat van ultimum remedium zou zijn verworden tot ultiem remedium.<sup>25</sup> Waldron vraagt echter aandacht voor de impact van de focus op subjectieve veiligheidsbeleving van de dominante groep op de objectieve veiligheid van de personen en/of groepen die als oorzaak van de gepercipieerde onveiligheid worden gezien en die wordt geacht een deel van de eigen veiligheid op te geven. Hij wijst erop hoe, door de individuele veiligheid tegen ongebreidelde staatsinmenging van een beperkte groep minder zwaar te laten wegen dan de subjectieve veiligheid het gevaar ontstaat van uitsluiting en vervreemding van de groep die aan het kortste eind trekt. Het gevolg hiervan kan zijn dat er door het streven naar subjectieve veiligheid juist bijgedragen kan worden aan het creëren van meer onveiligheid. In plaats van terrorisme tegen te gaan, kunnen beleidsmaatregelen en praktijken gericht op het vergroten van de subjectieve veiligheid leiden tot religieus radicalisme en politiek extremisme en vergroten zo de vooruitzichten op rekrutering door terroristische cellen.<sup>26</sup>

### 2.3 *Een gedeeltelijke veiligheid, niet een gedeelde veiligheid*

Waar het creëren van de paradoxale situatie dat meer subjectieve veiligheid uiteindelijk kan leiden tot meer objectieve onveiligheid een belangrijk punt van aandacht zou moeten zijn voor wetgevingsjuristen en beleidsmakers, is het wellicht belangrijker om nader stil te staan bij de impact van terrorismemaatregelen op het dagelijks leven van de groep wiens individuele veiligheid wordt opgeofferd. Deze impact vertaalt zich naar een veelheid van reacties waarbij het aansluiting zoeken bij radicale of extremistische groeperingen wellicht de reactie is die het meest angst inboezemt, maar geen weerspiegeling is van hoe de meerderheid de tegen hen genomen maatregelen ervaart. Het louter focussen op de mogelijkheid dat antiterrorismemaatregelen alleen maar zouden kunnen leiden tot meer terrorisme geeft nog steeds geen inzicht in de vraag welke offers er precies worden gemaakt ten behoeve van subjectieve veiligheid.

---

24 *Kamerstukken II 1992/93, 23096, nr. 2.*

25 H. Boutellier, *Meer dan veilig. Over bestuur, bescherming en burgerschap* (oratie Amsterdam VU), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005a; R. van Swaaningen, 'Public safety and the management of fear', *Theoretical Criminology* 2005(3), p. 291-292; D. Downes & R. van Swaaningen, 'The Road to Dystopia; changes in the penal climate in the Netherlands', in: M. Tonry & C.C.J.H. Bijleveld (eds.), *Crime and Justice in the Netherlands*, Chicago: Chicago University Press 2007, p. 55-56; C.C.J.H. Bijleveld & H.G. van de Bunt, *De grens van onveiligheid. Diesrede*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2003.

26 M.A.H. van der Woude, 'Brede benadering terrorismebestrijding', *Openbaar Bestuur* 2009(11), p. 2-5.

Mythen, Walklate en Khan (2009) onderzochten wat de effecten zijn van de Britse antiterrorismemaatregelen – het ter identificatie staande houden van mensen, preventief fouilleren, het monitoren van gebieden, et cetera – op de moslimgemeenschap aldaar. Uit het onderzoek komt naar voren dat de respondenten zich als ‘risicovol’ of ‘gevaarlijk’ gelabeld voelen op basis van hun raciale, religieuze en/of etnische kenmerken in plaats van op hun gedragingen. De auteurs merken op dat ‘In this way, respectful and law-abiding people are put through a process of risk subjectification through which they become defined as dangerous by virtue of sharing some or other of the characteristics of the “typical” terrorist.’<sup>27</sup> Kort gezegd, het maakt niet zozeer uit wat je doet, maar wel hoe je er uit ziet of wat je geloofsovertuiging is. Het onderzoek laat voorts zien dat de respondenten zich bewust zijn van het feit dat ze als risicovol en wellicht zelfs als mogelijk ‘gevaarlijk’ worden gezien en hoe dit bewustzijn doorsijpelt in hun alledaagse leven. Mythen, Walklate en Khan spreken over het ontstaan van ‘self surveillance’ praktijken waarbij respondenten hun eigen gedragingen en uiterlijk aanpassen om op die manier zo min mogelijk op te vallen of in ieder geval zo min mogelijk als gevaarlijk te worden gezien om daarmee de kans te verkleinen zelf slachtoffer te worden van geweld.<sup>28</sup> Dit betekent concreet dat mensen zich genoodzaakt voelen om, anders dan wat zij zouden willen of vinden vanuit hun persoonlijke en/of geloofsovertuiging, bepaalde kleding of symbolen niet te dragen, bepaalde gespreksonderwerpen te vermijden en de druk voelen om zich extra correct en neutraal te gedragen en te positioneren. Kortom, men voelt zich genoodzaakt om zich een andere publieke identiteit aan te meten dan wat op persoonlijk niveau wordt gevoeld.

De in deze paragraaf uiteengezette reflectie op veiligheid leert ons dat waar het in het politiek en publiek discours gaat over ‘veiligheid’ hieronder eigenlijk de ‘nationale veiligheid’ van de dominante meerderheid wordt verstaan. Om die veiligheid te waarborgen wordt de individuele veiligheid van ‘anderen’ die omwille van hun geloof, etnische herkomst of anderszins als mogelijk risicovol worden gezien, opgeofferd. ‘Nationale’ veiligheid is daarmee slechts beschikbaar voor een gedeelte van de bevolking en daarmee niet een collectief gedeelte en inclusieve vorm van veiligheid. Althans, niet waar het de bestrijding van terrorisme betreft.

27 G. Mythen, S. Walklate & F. Khan, ‘Why Should We Have to Prove We’re Alright?: Counter-terrorism, Risk and Partial Securities’, *Sociology* 2013(2), p. 383-398.

28 Mythen, Walklate & Khan 2013, p. 391-392: ‘We define “checking” behaviours as those where self-inspection leads to the conscious performance of self-restraint. Checking behaviours materialized in assorted forms, including the selective use of dialect, alterations to physical and sartorial displays and the curbing of outward behaviour in the public sphere. (...) In addition to the “checking” activities outlined earlier, attendant practices of “hushing” were utilized in order to deflect unwanted attention and to discourage the ascription of risk. Hushing activities included the moderation of religious viewpoints and the concealment of political perspectives.’

### 3 DE VLUCHT NAAR VOREN ÉN IN DE BREEDTE

De bescherming van de nationale veiligheid staat centraal in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Hoewel de wet officieel in werking is getreden in 2015, lagen de plannen voor de wet reeds in 2005 op tafel.<sup>29</sup>

#### 3.1 *Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid*

Naast alle wijzigingen, aanvullingen en vernieuwingen die er tussen 2001 en 2005 al waren doorgevoerd in het straf- en strafprocesrecht, wilde de overheid nog meer armslag om terroristen al in een vroeg stadium te kunnen aanpakken om op die manier aanslagen te voorkomen. In de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid wordt deze doelstelling ook duidelijk verwoord door de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie:

‘(...) er moet worden gezien in hoeverre binnen andere wetgevingscomplexen, in het bijzonder het bestuursrecht mogelijkheden kunnen worden gecreëerd voor maatregelen die specifiek gericht zijn op de preventie van terroristische activiteiten en daarmee samenhangende dreigingen tegen personen of goederen in die gevallen waarin strafrechtelijke of strafvorderlijke maatregelen tegen een bepaalde persoon (nog) of niet langer mogelijk zijn.’<sup>30</sup>

Ook in situaties waarvan een zodanige dreiging uitgaat dat de nationale veiligheid in het geding is, maar waar desondanks het strafrecht (nog) niet kan worden ingezet, moet toch preventief kunnen worden opgetreden. In de memorie van toelichting schetsen de ministers een aantal voorbeelden van situaties waarop de bestuurlijke maatregelen zouden kunnen worden toegepast.<sup>31</sup> Uit deze voorbeelden volgt dat de bestuurlijke maatregelen bij uitstek kunnen worden gebruikt op personen van wie bekend is dat zij er op enigerlei wijze een radicaal gedachtegoed op na houden en bezien vanuit dat gedachtegoed opmerkelijk gedrag vertonen (zich met enige regelmaat ophouden op het Binnenhof, het hosten van huiskamerbijeenkomsten, het opzoeken van gegevens over terroristische aanslagen in combinatie met gegevens over prominente politici op het internet, et cetera). Het zou doorgaans niet gaan om een enkele gedraging, maar om een samenstel van gedragingen waaruit een bepaald patroon naar voren komt. In deze gevallen is er nog geen sprake van schuld aan

---

29 Het wetsvoorstel vindt zijn oorsprong in: Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 januari 2005 (*Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 5).

30 *Kamerstukken II* 2005/06, 30566, nr. 3, p. 1.

31 *Kamerstukken II* 2005/06, 30566, nr. 3, p. 18-19.

een strafbaar feit. Evenmin zijn er aanwijzingen dat een strafbaar feit zal worden begaan. Op basis van het wetsvoorstel krijgt de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid om:

‘indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, aan een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, een maatregel op te leggen strekkende tot beperking van de vrijheid van beweging’.

Dit laatste betekent concreet dat er een meldingsplicht en/of een verbod zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde personen of objecten kan worden opgelegd.<sup>32</sup>

Waar de plannen bij de eerste behandeling van het wetsvoorstel reeds zeer concreet waren, kwam het wetgevingsproces stil te liggen door het rapport van de Commissie Evaluatie Antiterrorismemaatregelen uit 2009. In dat rapport concludeert de Commissie – ook wel bekend als de Commissie-Suyver naar de naam van haar voorzitter – dat veel antiterreurwetten van de afgelopen jaren elkaar overlappen en dat het (mede) daardoor kan voorkomen dat bij incidenten politie, justitie, bestuur en veiligheidsdiensten allemaal tegelijk bevoegd zijn. Richtsnoeren om het overheidsoptreden bij terroristische incidenten af te stemmen zouden ontbreken. De Commissie concludeert ook dat er leemtes zijn; zo zou bijvoorbeeld een gedegen wettelijke normering ontbreken voor het ‘persoonsgerichte storen’. Met het oog op deze bevindingen adviseerde Suyver het ‘Wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid’ aan te houden en de behandeling van het wetsvoorstel niet eerder voort te zetten dan nadat er een interdisciplinaire en integrale evaluatie van alle tot dusver in het leven geroepen strafrechtelijke antiterrorismemaatregelen heeft plaatsgevonden.<sup>33</sup> In een brief van 31 augustus 2009 gaf de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ter Horst, aan dat het wetsvoorstel voorlopig niet verder behandeld zal worden en dat naar aanleiding van het te verschijnen evaluatierapport ‘een afweging gemaakt zal worden omtrent de voortzetting van het wetgevingsproces.’<sup>34</sup> Zonder dat de door de Commissie Suyver voorgestelde evaluatie heeft plaatsgevonden komt het ministerie

32 *Kamerstukken II* 2005/06, 30566, nr. 3, p. 2.

33 Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 juli 2009 (*Kamerstukken II* 2008/09, 29754, nr. 164).

34 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 31 augustus 2009, kenmerk 2009-0000464630.

van Veiligheid en Justitie in 2010 tot de conclusie dat, na een evaluatie van de eigen wetgeving, de Nederlandse strafrechtelijke terrorismewetgeving degelijk en weloverwogen is.<sup>35</sup>

### 3.2 *De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*

Waar het na de dood van Osama Bin Laden in 2011 een tijdje wat rustiger leek op het terreur-front, althans voor de buitenwacht, doet de opkomst van de soenitische terreurgroep Islamitische Staat (IS) zo rond 2013 in West-Europa het publieke en politieke debat over terrorisme weer in alle hevigheid oplaaien, met name aangezien de opkomst daarvan gepaard gaat met een reeks zeer bloedige en veel slachtoffers eisende aanslagen.<sup>36</sup> Voor Nederland vormen, evenals voor andere landen, in het bijzonder de uitreizigers en terugkeerders een punt van zorg, dat wil zeggen Nederlanders die zijn afgereisd naar het kalifaat, daar hebben gevochten en weer terug zijn gekeerd naar Nederland. Uit het 'Actieprogramma integrale aanpak jihadisme' uit 2014 komt duidelijk de wens naar voren om terugkeerders met het oog op het gevaar van het plegen van terroristische misdrijven in eigen land, in de gaten te kunnen houden.<sup>37</sup> Zowel strafrechtelijke als bestuurlijke maatregelen worden voorgesteld om de risico's die uitgaan van 'jihadgangers' te reduceren. De voorgestelde bestuurlijke maatregelen zijn dezelfde maatregelen die in 2005 op tafel lagen, ditmaal onder de noemer 'Tijdelijke Wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding'.<sup>38</sup> Deze wet maakt het mogelijk om de volgende maatregelen te treffen:

- vrijheidsbeperkende maatregelen (artikel 2): een meldplicht bij de politie, een verbod om zich te bevinden in de omgeving van bepaalde objecten of in bepaalde delen van Nederland (gebiedsverbod) of zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde personen (contactverbod);
- een uitreisverbod (artikel 3): een verbod om zich te begeven buiten het Schengengebied;
- het weigeren of intrekken van subsidies et cetera (artikel 6): de mogelijkheid van een bestuursorgaan om een subsidie, vergunning, ontheffing, erkenning af te wijzen of in te trekken.

---

35 Zie voor een kritiek op deze evaluatie en de afwikkeling van het rapport van de Commissie Suyver: M.A.H. van der Woude, 'Is het Nederlandse terrorismebeleid écht zo degelijk vormgegeven? Een bespreking van recent uitgevoerd evaluatieonderzoek', *PROCES* 2011(3), p. 125-141.

36 Zie voor een overzicht van terroristische aanslagen in het Westen: [aivd.nl/onderwerpen/terrorismetijdlijn-van-aanslagen-in-het-westen](http://aivd.nl/onderwerpen/terrorismetijdlijn-van-aanslagen-in-het-westen).

37 Zie: [rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/30/actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme](http://rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/30/actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme).

38 De wet is een tijdelijke wet en vervalt vijf jaar na inwerkingtreding ervan. Uiterlijk binnen drie jaar na invoering van de wet dient de minister de Kamers een evaluatierapport te sturen. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel heeft de minister aangegeven 'een proces gaande te willen houden waarbij de wetgeving in werking bij voortdurend wordt gemonitord'. Op verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTV) heeft het WODC het gebruik van de wet vanaf de inwerkingtreding gemonitord, van maart 2017 tot en met september 2019.

In het vervolg van deze bijdrage staan in het bijzonder de vrijheidsbeperkende maatregelen centraal. De maatregelen maken onderdeel uit van de zogenoemde ‘lokale persoonsgerichte aanpak’ van geradicaliseerde personen waarbinnen er naast een strafrechtelijke aanpak ingezet wordt op integrale en bestuurlijke maatregelen om de terroristische dreiging het hoofd te bieden. De aanpak van terrorisme wordt hiermee een gezamenlijke inspanning en verantwoordelijkheid van politie, gemeenten, Openbaar Ministerie, reclassering, kindbescherming en andere relevante partijen die meer in de spreekwoordelijke ‘haarvaten van de samenleving’ zitten en daarmee geacht worden beter zicht te hebben op zich mogelijk radicaal gedragende of ontwikkelende personen. In lokale ‘multidisciplinaire casuoverleggen’ wordt informatie uitgewisseld over dergelijke personen en wordt een persoonsgerichte aanpak bedacht. Naast hulpverlening en onderwijs kunnen de bestuurlijke maatregelen als onderdeel van die persoonsgerichte aanpak worden ingezet. In reactie op het moeilijk aan te pakken maar urgente probleem van de dreiging van internationaal terrorisme zien we nu naast een initiële ‘vlucht naar voren’ middels het strafrecht als gevolg waarvan ter voorkoming van een terroristisch misdrijf reeds in een vroege voorfase van een dergelijk misdrijf strafrechtelijk kan worden opgetreden, ook een ‘vlucht in de breedte’. Naast het strafrecht en strafrechtelijke actoren wordt het nu ook mogelijk om, op een moment dat het strafrecht nog niet of niet meer in zicht is, het bestuursrecht in te zetten. Daartoe kan besloten worden op basis van de input en inzichten van een veelheid aan publieke en private actoren en organisaties. Een dergelijke combinatie van maatregelen die enerzijds heel erg gericht zijn op het afgeven van een boodschap dat alles – middels het in het leven roepen van risicostrafrechtelijke maatregelen – onder controle is terwijl anderzijds het aantal actoren dat iets te zeggen krijgt over en medeverantwoordelijk wordt gemaakt voor de aanpak van terrorisme alleen maar wordt uitgebreid is niet vreemd in een samenleving waarin ‘veiligheid’ centraal staat.

### 3.3 *Bescherming van ‘de’ nationale veiligheid nog steeds centraal*

Hoewel de duiding ‘nationale veiligheid’ bij de eerste behandeling van het wetsvoorstel in 2005 nog in de titel stond opgenomen, is dit er in de ‘tweede ronde’ uitgehaald. Dit betekent echter niet dat de bescherming van die nationale veiligheid niet langer centraal staat. Integendeel. De doelstelling van de wet is, zo concluderen ook de onderzoekers van het WODC die de tijdelijke wet evalueerden, wel degelijk het beschermen van juist die nationale veiligheid.<sup>39</sup> De aanname is dat de reeds bestaande strafrechtelijke middelen en bevoegdheden niet altijd toereikend zijn om de nationale veiligheid te beschermen tegen de dreiging

39 B. van Gestel, R.F. Kouwenberg & J.J. van Berkel, *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag: WODC 2020.

van jihadisme van, zo lijkt het, in het bijzonder, terugkeerders. Individuen behorend tot die laatste groep worden immers in lijn met het beleid van het Openbaar Ministerie bij terugkomst uit een jihadistisch strijdgebied standaard aangehouden en als verdachte aangemerkt, maar dit leidt niet altijd tot een strafrechtelijke vervolging. Daar komt bij, zo stelt de wetgever, dat niet iedereen binnen de jihadistische beweging ook zelf actief deelneemt aan de gewapende strijd en uitreist, maar ‘ook van gedragingen die (nog) niet resulteren in een strafbaar feit, kan een gevaar uitgaan voor de nationale veiligheid. Daarbij kan gedacht worden aan ondersteunende, maar voor de jihadistische beweging cruciale activiteiten.’<sup>40</sup>

De idee van de bestuurlijke maatregelen is dat er enerzijds meer controle en toezicht kan worden uitgeoefend op potentieel risicovolle en/of gevaarlijke personen maar ook dat het gedrag van deze personen op een positieve manier kan worden beïnvloed met deradicalisering tot gevolg.<sup>41</sup> Het op deze manier beïnvloeden van het gedrag is noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Dit laatste is duidelijk verwoord in artikel 2 van de wet, waar in het eerste lid de criteria voor toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregelen worden genoemd:

‘Onze Minister kan, indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, aan een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, een maatregel opleggen strekkende tot beperking van de vrijheid van beweging.’

Terugdenkend aan Waldrons woorden van oplettendheid ten aanzien van het te eenvoudig opofferen van individuele vrijheid van een kleine groep in ruil voor een onzekere toename in de (subjectieve) nationale/publieke veiligheid van de meerderheid is het van belang om kritisch te kijken naar de hiervoor weergegeven bewoordingen van de wet. Wat dan direct opvalt is dat de centrale begrippen ‘nationale veiligheid’ en ‘terroristische activiteiten’ niet nader worden gedefinieerd. Als het echter gaat om terroristische activiteiten, staat het volgens de minister buiten twijfel dat daardoor de nationale veiligheid in het geding is. Maar wat wordt verstaan onder ‘terroristische activiteiten’ en onder ‘gedragingen die daarmee in verband kunnen worden gebracht’? Door uiteenlopende organisaties is tijdens de consultatieronde van het wetsvoorstel kritiek geuit op de breed en daarmee vaag

40 *Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3 (MvT).*

41 Zie *Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3, p. 6 (MvT)* en in navolging daarvan ook Van Gestel, Kouwenberg & Van Berkel 2020. Hoewel de onderzoekers opmerken dat deradicalisering een van de beoogde effecten van de wet lijkt te zijn – om op die manier de nationale veiligheid te vergroten – geeft het kabinet in de beleidsreactie op het rapport aan dat dit een onjuiste aanname is. Brief van de minister van Justitie en Veiligheid van 8 april 2020 (*Kamerstukken I 2019/20, 34359, nr. C*).

geformuleerde toepassingscriteria.<sup>42</sup> Het is onduidelijk welke gedragingen onder de wet geschaard kunnen worden, zo luidt de kritiek, en daardoor is de rechtszekerheid van burgers in het geding, in het bijzonder burgers die wegens hun geloofsovertuiging of andere (uiterlijke) kenmerken voldoen aan het impliciet aan de maatregelen ten grondslag liggende risicoprofiel. In het licht van de rechtszekerheid is vereist dat een grondrecht – de vrijheid van beweging – alleen mag worden beperkt als de maatregel bij de wet is voorzien. In deze context gaat het bij voorzienbaarheid om de vraag of het voor burgers voldoende duidelijk is op grond van welke gedragingen een maatregel uit de Twbmt door de overheid kan worden opgelegd.<sup>43</sup> Het begrip ‘terroristische activiteiten’ zou concreter gemaakt moeten worden omdat niet duidelijk is welke gedragingen hieronder zouden vallen. Volgens de wetgever is dat ook niet noodzakelijk en is de vaagheid wenselijk met het oog op de discretionaire ruimte die het openbaar bestuur moet hebben bij de interpretatie van het begrip.

Zoals in paragraaf 2 beschreven, is de Nederlandse criminaliteitsbestrijding in navolging van veel andere westerse landen steeds meer gericht geraakt op het zo vroeg mogelijk onderkennen en uitschakelen van risico’s. Het gebruik maken van discretionaire bevoegdheden en het bewust creëren van discretionaire ruimte sluit naadloos aan bij die ontwikkeling.<sup>44</sup> Wat echter ook inherent is aan deze ontwikkeling is het creëren van risicogroepen op basis van impliciete en expliciete risicoprofielen. Zoals onder meer het eerder besproken werk van Mythen, Walklate en Khan illustreert is de impact die de wetenschap dat je tot een mogelijke veiligheidsrisico groep wordt gerekend en daarmee ook de wetenschap dat je aan verschillende de individuele vrijheid en veiligheid beperkende maatregelen onderworpen kunt worden, kan hebben op personen. Deze impact moet niet te lichtvaardig worden opgevat of te eenvoudig worden weggewuifd onder verwijzing naar ‘de’ nationale veiligheid. Wanneer we bij de mogelijke toepassing van de bestuurlijke maatregelen alleen denken aan terugkeerders uit jihadistisch strijdgebied, dan lijkt die ‘vaagheid’ wellicht weinig problematisch. Echter nu juist geen enkele nadere duiding is gegeven op wie de maatregelen van toepassing kunnen zijn en de wet expliciet wordt gepositioneerd als een instrument in de strijd tegen radicalisering – een eveneens niet nader gedefinieerde of afgebakende term – bestaat het gevaar van risicosubjectivering en stigmatisering, met alle mogelijke gevolgen van dien.

---

42 Van Gestel, Kouwenberg & Van Berkel 2020, p. 14.

43 Van Gestel, Kouwenberg & Van Berkel 2020, p. 15.

44 M.A.H. van der Woude, *Discretie in recht en samenleving. Rechtssociologische reflecties op het gat in de donut*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2018.

## 4 TOT SLOT: DERADICALISERING MIDDELS HET RECHT?

De taak van de wetgever is geen eenvoudige. Zeker niet waar het de aanpak van terrorisme betreft. In haar indrukwekkende oeuvre heeft Cleiren herhaaldelijk gewezen op het belang om kritisch te zijn tijdens dit proces van wetgeving en om vragen inzake de noodzaak, de legitimiteit, de effectiviteit en mogelijke neveneffecten van nieuwe maatregelen en/of bevoegdheden niet onbeantwoord te laten. Idealiter worden deze vragen vooraf gesteld maar, indien dat om welke reden dan ook niet mogelijk is, in ieder geval achteraf middels een onafhankelijke en interdisciplinaire evaluatie.<sup>45</sup> In haar rol als expert binnen de eerdergenoemde Commissie Suyver heeft ze de weerbarstigheid van ‘de politiek’ ten aanzien van het uitvoeren van een de(r)gelijke ex-post evaluatie in de praktijk ervaren.<sup>46</sup>

De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding is inmiddels wel geëvalueerd door het WODC en uit die evaluatie blijkt dat, anders dan een middel tot positieve gedragsbeïnvloeding, de wet in de praktijk vooral als een kaal toezicht- en controlemiddel functioneert en wordt ingezet als ‘vangnet’ aan het einde van een strafrechtelijk traject, als het strafrecht geen kader meer biedt om nog toezicht te houden op veroordeelde jihadisten die uit detentie komen.<sup>47</sup> De bestuurlijke maatregelen worden bijvoorbeeld ingezet als een strafrechter aan een voorwaardelijke invrijheidstelling of bij de schorsing van de voorlopige hechtenis geen bijzondere voorwaarden – zoals een meldplicht bij de reclassering – heeft verbonden. Ook worden de maatregelen ingezet in die gevallen waarbij veroordeelden ervoor kiezen om het voorwaardelijk deel van de hen opgelegde straf uit te zitten in de gevangenis om daarmee een lange proeftijd van vijf jaar en het daarbij komende reclasseringstoezicht, en dus overheidstoezicht, te voorkomen. In beide gevallen kan worden gesproken van een oneigenlijk gebruik van de bestuurlijke maatregelen ten opzichte van het reeds afgeronde strafrechtelijk traject. De waarde van de maatregelen voor de lokale persoonsgerichte aanpak is gering en de wet is niet het geschikte middel om deradicalisering tegen te gaan. Afgezien van het feit dat middels het gebiedsgebod (gepercipieerde) dreiging kon worden weggenomen en de wet daarmee mogelijk een bijdrage heeft geleverd aan de besteding van de nationale veiligheid, hebben de meldplicht en het contactverbod dat niet aantoonbaar gedaan. Zo komen de onderzoekers van het WODC tot de conclusie dat:

‘(...) de maatregelen uit de Twbmt geen bijdrage [hebben, MW] geleverd aan een proces van deradicalisering, de maatregelen hebben ook niet geleid tot

45 M.A.H. van der Woude, ‘Voorzorgsstrafrecht: zorgen voor inzichtelijke keuzes. Een eerste aanzet tot een ex post- en ex ante-evaluatiemodel voor de wetgever’, in: M. Hildebrandt & R. Pieterman (red.), *Zorg om Voorzorg* (OMV nr. 25), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 77-116.

46 Zie noot 35.

47 Van Gestel, Kouwenberg & Van Berkel 2020.

beter contact en een betere band met personen, ze hebben evenmin bijgedragen aan meer kennis over gedragingen, denkbeelden en geloofsbeleving van personen. Ook hebben de maatregelen er niet toe geleid dat een goede inschatting kan worden gemaakt van de risico's en dreiging die van een persoon uitgaan. Verder is niet aannemelijk dat door de wet personen geen contact meer kunnen onderhouden met andere geradicaliseerde personen, gezien de mogelijkheden die het internet biedt voor het leggen van contact.<sup>48</sup>

Kortom, waar de wet een mogelijke bijdrage levert aan het vergoten van de subjectieve veiligheidsbeleving van mensen – dat is overigens niet onderzocht – levert de wet in objectieve zin veiligheids-technisch weinig op. Vanuit de rechtssociologie is dat geen verrassing. Het recht is maar in zeer beperkte zin een geschikt middel tot gedragsbeïnvloeding omdat dit laatste samenhangt met een veelheid aan factoren waar het recht niet of nauwelijks vat op kan krijgen. Zeker waar het gaat om het willen beïnvloeden van gedachtegoed is het recht – of het nu om het strafrecht of het bestuursrecht gaat – een ondergeschikt middel in vergelijking tot, bijvoorbeeld, meer sociaal-maatschappelijke interventies of interventies op het gebied van onderwijs. Als het rechtsbewustzijn van de groep wiens gedrag door middel van het recht wordt gepoogd te veranderen reeds negatief is, men accepteert het formeel-statelijke recht niet en onderschrijft niet de autoriteit van de Nederlandse wetgever, dan zal de invloed van dat recht in de vorm van maatregelen of straffen nihil zijn. Sterker nog, de kans op gewelddadig verzet tegen dat recht is bij een dergelijk negatief rechtsbewustzijn, Fritsvold spreekt van een 'under the law' rechtsbewustzijn, aanzienlijk.<sup>49</sup> Bij geradicaliseerde jongeren is dat rechtsbewustzijn negatief: zij verwerpen niet alleen de Nederlandse wetgever en de Nederlandse staat maar erkennen louter de Islamitische Staat. Voor een dergelijke groep die zich op geen enkele wijze gebonden ziet aan en verbonden voelt met de regelgeving in Nederland zullen bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen geen enkele belemmering vormen voor hun proces van verdere radicalisering en mogelijk daaruit voortkomend terroristisch handelen.<sup>50</sup>

Terrorisme blijft daarmee een moeilijk fenomeen voor de Nederlandse wetgever. Een sterk gepolitiseerd fenomeen wat – geheel terecht overigens – het publiek angst inboezemt. Dit alles mag echter niet leiden tot een onkritische houding ten aanzien van nieuwe wetsvoorstellen of blindheid voor onverstandige keuzes van de wetgever. Onder verwijzing naar het willen beschermen van 'de' nationale veiligheid is het eenvoudig om vergaande

48 Van Gestel, Kouwenberg & Van Berkel 2020, p. 63.

49 E.D. Fritsvold, 'Under the law: legal consciousness and radical environmental activism', *Law & Social Inquiry* 2009(4), p. 799-824.

50 In de rechtssociologie wordt in deze context gesproken over het naast elkaar bestaan van verschillende semi-autonome sociale velden waarbinnen afdwingbare niet-formele normen en regels gelden die zich moeilijk laten verenigen met het formeel-statelijk recht.

maatregelen in het leven te roepen, wie wil er nu niet veilig zijn tegen terrorisme? De ongemakkelijke vragen in hoeverre die nationale veiligheid nu *daadwerkelijk* goed beschermd wordt door de genomen maatregelen en in hoeverre die nationale veiligheid door iedereen binnen de Nederlandse samenleving hetzelfde wordt ervaren, of dat er groepen zijn die vanwege hun geloof, cultuur of afkomst moeten accepteren dat hun veiligheidsbeleving minder zwaar lijkt te wegen, moeten echter ook gesteld én serieus worden genomen. Alleen samen krijgen we terrorisme onder controle. Dit gezegd hebbende is de wetgever weer aan zet.