

M.J. Borgers¹

Boekbespreking

M.A.H. van der Woude, *Wetgeving in een Veiligheidscultuur. Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland bezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context (diss. Leiden), Den Haag: BJu 2010.*²

27

1. De terroristische aanslagen op de *Twin Towers* van 11 september 2001 en daarop volgende overheidsreacties op nationaal en internationaal niveau – bestaande uit een welhaast oneindige reeks van actieplannen, beleidsstukken, verdragen, wetgeving en andersoortige regelgeving – hebben onder andere geleid tot een hernieuwde belangstelling voor de bestrijding van terrorisme in het recente verleden. Alleen al voor wat betreft de Nederlandstalige literatuur kunnen diverse studies worden genoemd waarin het optreden van de overheid tegen acties van Molukse jongeren en leden van de Rode Jeugd/de Rode Hulp en van de RAF wordt geanalyseerd, en soms ook wordt vergeleken met terrorismebestrijding in het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw.³ Deze historische studies trachten, met alle beperkingen die daarbij in acht moeten worden genomen, grip te krijgen op het antwoord op de vraag waarom de overheidsreactie naar aanleiding van 11 september 2001 zoveel massiever en ingrijpender is (geweest) dan in de jaren zestig, zeventig en tachtig van de afgelopen eeuw. Of – andersom gezien – waarom de reactie in de laatstgenoemde periode zoveel laconieker lijkt te zijn geweest.

De aandacht voor ‘andere tijden’ komt niet alleen van historici. Het Leidse proefschrift van Maartje van der Woude, waarop zij op 15 december 2010 is gepromoveerd, vormt een goede aanvulling op deze literatuur. Vanuit juridisch-historisch en rechtssociologisch perspectief maakt Van der Woude een vergelijking tussen de rol van het strafrecht bij de bestrijding van terrorisme in de periode vóór 2001 en de daarna gelegen periode. Daarmee beoogt zij een bijdrage te leveren aan de beantwoording van de even hiervoor genoemde vraag.⁴

2. In het inleidende hoofdstuk van haar dissertatie stelt Van der Woude de ontwikkeling van de risicosamenleving en – daarbinnen – het ontstaan van risicojustitie centraal. Daarmee zoekt zij aansluiting bij het onder strafrechtjuristen en criminologen inmiddels alom bekende werk van de sociologen Beck en Garland. Van der Woude wijst er terecht op dat de ontwikkelingen die onder de noemers van risicosamenleving en risicostrafrecht schuilgaan, op veel meer betrekking hebben dan alleen de bestrijding van terrorisme. Centraal staat de sterk gegroeide aandacht voor de mogelijkheden van preventie op allerhande terreinen. Bepaalde risico's waaraan de samenleving blootstaat – onder andere in relatie tot criminaliteit – worden in steeds mindere mate acceptabel gevonden, waardoor het draagvlak voor het treffen van maatregelen die moeten voorkomen dat die risico's zich realiseren, is toege-

-
1. Hoogleraar straf(proces)recht VU Amsterdam en redacteur van dit tijdschrift.
 2. Citeerwijze: 'Boekbespreking' (bespreking van: M.A.H. van der Woude, *Wetgeving in een Veiligheidscultuur* (diss. Leiden)), *DD* 2013, 27.
 3. Een selectie: I. Duijvesteyn & B. de Graaf (red.), *Terroristen en hun bestrijders, vroeger en nu*, Amsterdam: Boom 2007, J. Pekelder, *Sympathie voor de RAF. De Rote Armee Fraktion in Nederland, 1970-1980*, Amsterdam: Mets & Schilt 2007, B. de Graaf, *Theater van de angst*, Amsterdam: Boom 2010 en M. van Riel, *Zaterdagmiddagrevolutie. Portret van de Rode Jeugd*, Amsterdam: Boom 2010.
 4. Het proefschrift van Van der Woude is tevens besproken door P.J.P.M. van Lochem in *RM Themis* 2013, p. 33-36.

nomen. Het is echter zo, aldus Van der Woude, 'dat in het kader van de terrorismebestrijding nieuwe wet- en regelgeving van strafrechtelijke aard tot stand is gekomen ter vergroting van de collectieve maatschappelijke veiligheid, waarin de kenmerken van risicojustitie in verhevigde vorm samenkomen.'⁵ Dat verklaart waarom Van der Woude in haar studie specifiek ingaat op de antiterrorismewetgeving. Niettemin hinkt de ambitie van deze dissertatie op twee gedachten. Dat komt feitelijk in de titel tot uitdrukking. In de hoofdtitel gaat het – zonder beperking – om 'wetgeving' in een veiligheidscultuur, terwijl in de ondertitel specifiek van antiterrorismewetgeving wordt gesproken. Hetzelfde is zichtbaar in de onderzoeksvragen, waarin consequent van '(antiterrorisme)wetgeving' wordt gesproken. De suggestie wordt gewekt dat het boek ook gaat over andere wetgeving dan antiterrorismewetgeving. Dat is echter niet het geval.

Los van dit punt blijkt uit de onderzoeksvragen die Van der Woude hanteert, dat zij wil weten in hoeverre en op welke wijze de veranderende maatschappelijke en politieke context een rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van antiterrorismewetgeving en de daarbij te maken belangenafweging door de wetgever. Tevens wil zij weten wat de invloed is geweest van de (straf)rechtswetenschap. Tot slot stelt zij de vraag wat de onderlinge verhouding is tussen de zojuist 'geduide ontwikkelingen', waarbij zij kennelijk doelt op de interactie of de samenhang tussen de veranderende maatschappelijk context, de veranderende politieke context en de invloed van de rechtswetenschap. Het mag duidelijk zijn dat het hier om interessante, maar tegelijkertijd tamelijk abstracte en daardoor niet eenvoudig te operationaliseren en te beantwoorden onderzoeksvragen gaat. Allereerst wordt gesuggereerd dat de veranderende – maatschappelijke en politieke – context een min of meer vaststaand gegeven is. Daarover is op zijn minst twijfel mogelijk, alleen al gelet op de inmiddels enorme hoeveelheid literatuur over de strekking en de duiding van alle ontwikkelingen die onder de noemer 'risicosamenleving' kunnen worden geschaard. Voorts wordt de '(straf)rechtswetenschap' gepresenteerd als een min of meer monolithisch geheel. Als er echter iets kenmerkend is voor '(straf)rechtswetenschap', is het wel de diversiteit van opvattingen die daarbinnen bestaat. Natuurlijk is enigerlei vorm van generalisatie noodzakelijk wanneer men, zoals Van der Woude doet, het verloop van wetgevingstrajecten in een zeker tijdsgewricht op historische en rechtssociologische wijze wil analyseren. Wie die stap niet durft te zetten, zal nimmer de grote lijnen kunnen schetsen die behulpzaam zijn om politieke en juridische afwegingen beter te begrijpen. Tegelijkertijd mag duidelijk zijn dat er valkuilen bestaan. Bezien moet worden of Van der Woude die heeft weten te ontlopen.

3. Het inleidende hoofdstuk bevat ook een verantwoording van de toegepaste onderzoeksmethoden en – daarmee samenhangend – de opbouw van de dissertatie. Het verkrijgen van inzicht in de totstandkoming van de antiterrorismewetgeving vindt plaats vanuit twee analysemethoden, die Van der Woude – in navolging van de Britse sociale wetenschappers Trevor Jones en Tim Newburg – aanduidt als de *structural cultural*-benadering en de *policy*-benadering. In de kern komt het erop neer dat er aandacht moet bestaan voor zowel 'fundamentele verschuivingen in economische en sociale structuren en veranderingen in culturele gevoeligheden', als 'de vorming van strafrechtelijk beleid en de mogelijke invloed van politici of andere sleutelfiguren in beleidsvorming'.⁶ Van der Woude licht uitvoerig toe hoe deze benaderingen in de – sociologische en politicologische – literatuur zijn uitgewerkt en ook welke meer concrete analyse-instrumenten daartoe bestaan (zoals de kwalitatieve interpretatieve inhoudsanalyse). Bij mij rijst de vraag of de gepresenteerde me-

5. Van der Woude 2010, p. 8.

6. Van der Woude 2010, p. 19 respectievelijk p. 22.

Boekbespreking

thoden niet een zekere mate van vanzelfsprekendheid in zich dragen. Het is immers lastig voor te stellen dat economische, sociale en culturele ontwikkelingen niet zouden resoneren in politieke processen, terwijl andersom die politieke processen niet (mede) sturend zouden zijn voor de genoemde ontwikkelingen. Het hangt allemaal met elkaar samen. Dat wordt ook onderkend door Van der Woude. De *structural cultural*-benadering en de *policy*-benadering worden niet werkelijk als analytische *methoden* ingezet, maar veeleer als perspectieven om het betoog in het proefschrift te structureren. De eerste benadering staat centraal in hoofdstukken 2 en 3, waarin achtereenvolgens de theorievorming rondom de concepten risicosamenleving en risicostatitie alsmede de diverse maatschappelijk veranderingen sinds de jaren vijftig van de twintigste eeuw aan de orde komen. De tweede benadering komt naar voren in de analyse van het wetgevingsdebat rondom terrorismebestrijding in de periode vóór en na 2001 (hoofdstuk 4), alsmede van de discussies binnen het juridische forum in die beide periodes (hoofdstuk 5).

4. Over het tweede en derde hoofdstuk kan ik vrij kort zijn. Daarin wordt allereerst een goed leesbaar overzicht gegeven van de vooral sociologische theorievorming rondom het toegenomen denken in termen van risico en preventie en de betekenis daarvan voor de rol van het strafrecht. Daarbij staat het werk van Beck, Giddens en Garland centraal, maar ook het werk van enkele Nederlandse auteurs – waaronder Pieterman en Van Swaaningen – wordt hierin betrokken. Op deze bespreking van de theorievorming volgt in het derde hoofdstuk een bespreking van – aldus de titel van het hoofdstuk – de structurele, culturele en rechtspolitieke veranderingen in Nederland. Tal van onderwerpen passeren de revue en dat alles in een bestek van 62 pagina's: de ontwikkeling en de stagnatie van de verzorgingsstaat, de verzuiling en de ontzuiling, het paternalistisch-humane strafrecht in de naoorlogse jaren, de justitiële crisis in de jaren zestig en zeventig, de verzakelijking en verharding van het strafrecht in de jaren tachtig en negentig, het ontstaan van de multiculturele samenleving en de daarmee gepaard gaande problemen, het (afnemend) vertrouwen in de overheid, de invloed van de massamedia en de politieke vervlechting van de thema's veiligheid, criminaliteit en immigratie in het begin van de eenentwintigste eeuw. Het mag duidelijk zijn dat er in dit hoofdstuk soms grote stappen (moeten) worden gezet.

Het doel van dit hoofdstuk is er vooral in gelegen te illustreren dat de analyse van – met name – Garland, die primair is geschreven vanuit Amerikaans en Brits perspectief, ook relevant is voor de Nederlandse situatie. Waar in de literatuur nog wel eens snel wordt verondersteld dat die analyse min of meer algemene geldigheid heeft, wil Van der Woude zich daar niet toe laten verleiden. Ook al zet zij soms grote stappen in haar analyse, het beeld dat Van der Woude schetst, oogt aannemelijk. Ook in Nederland is 'veiligheid' – en dan vooral gepercipieerde veiligheid – een steeds belangrijker uitgangspunt geworden van het beleid. Dat uit zich onder andere in het feit dat de 'veiligheidszorg' ook buiten het strafrecht vorm krijgt, dat met name binnen de politieke arena een welhaast onervulbaar verlangen naar het voorkomen van criminaliteit en andersoortige overlast lijkt te bestaan, dat binnen diezelfde arena vrijwel voetstoots wordt aangenomen dat veiligheidsproblemen zich laten oplossen door uitbreiding van de strafrechtelijke mogelijkheden en dat er weinig oog bestaat voor de werkelijke effectiviteit van strafrechtelijke handhaving.

5. Het vierde – en met 126 pagina's ook meest omvangrijke – hoofdstuk vormt het hart van het proefschrift. Van der Woude analyseert het *policy process* – het proces rond de totstandkoming van wetgeving en daarmee samenhangend beleid – aan de hand van het onderscheid dat Kingdon maakt naar *problem stream*, *policy stream* en *political stream*. Kort gezegd gaat het daarbij om de omlijning van het probleem dat door de wetgever zou moe-

ten worden aangepakt (*problem stream*), de ontwikkeling van voorstellen ter zake van de gewenste regelgeving (*policy stream*) en de politieke context – dat omvat onder andere de samenstelling van het parlement en de bewegingen in de publieke opinie – waarbinnen problemen en beleid circuleren (*political stream*). In navolging van Kingdon betoogt Van der Woude dat wanneer deze *streams* samenkomen er een *policy window* kan ontstaan, waarin zich kansen voordoen voor *policy entrepreneurs* om bepaalde problemen hoog op de agenda te plaatsen en/of oplossingen daarvoor aanvaard te krijgen. Van der Woude stelt dat dit model van Kingdon ‘zeer waardevol [is] ter verkrijging van inzicht in het publieke beleidsvormingsproces en daarmee ook in de door de wetgever te maken belangenafweging en de verschillende rationaliteiten betreffende de antiterrorismewetgeving die daarbij een rol spelen.’⁷ Zie ik het goed, dan gaat het hier om een betrekkelijk voor de hand liggende benadering. Zonder duidelijk omliggend probleem zal in de regel niet worden nagedacht over (mogelijke) oplossingen. En het is altijd afhankelijk van politieke wil of die oplossingen al dan niet worden aanvaard. Een beschrijving van de totstandkoming van beleid en wetgeving is welhaast onmogelijk wanneer niet met deze drieslag probleem-oplossing-politieke wil rekening wordt gehouden.

6. Voor wat betreft het terrorisme in Nederland voor 2001 bespreekt Van der Woude de activiteiten van (vooral) de Zuid-Molukse jongeren, de Rode Jeugd/Rode Hulp en Rara alsmede de politieke reacties daarop. De hoeveelheid en ook de aard van de terroristische acties en aanslagen is in deze periode bepaald niet gering geweest. Om een paar voorbeelden te noemen: bij de treinkaping in Wijster en De Punt werden 75 respectievelijk 54 personen gegijzeld, terwijl er drie respectievelijk acht personen om het leven kwamen; in de basisschool in Bovensmilde werden 110 personen gegijzeld; bij de bezetting van het Provinciehuis in Assen ging het om 69 gegijzelden, terwijl twee personen zijn omgekomen. Ook is er een lange lijst in het boek opgenomen van brandstichtingen, vernielingen en aanslagen die aan RaRa worden toegeschreven. Wanneer men die gegevens op zich laat inwerken, moet het toch frappant worden genoemd dat er in deze periode geen antiterrorismewetgeving tot stand is gekomen. Uiteraard is er veel gedebatteerd over de beste aanpak van deze acties en aanslagen en heeft zich ook een zeker antiterrorismebeleid ontwikkeld. Dat beleid is bekend geworden onder de noemer *Dutch Approach*, en was vooral gericht op het voorkomen van geweld en het de-escaleren van conflicten en radicale protesten. Al sloot die typisch Nederlandse benadering niet uit dat de overheid als *ultimum remedium* soms hard kon terugslaan, zoals met name is gebleken bij het militaire ingrijpen om een einde te maken aan de treinkaping bij De Punt. Tot ingrijpende aanpassingen van het strafrecht is het – ook al is toentertijd bijvoorbeeld wel serieus een uitbreiding van de strafbaarstelling van samenspanning overwogen – uiteindelijk niet gekomen.

Hoe zou dat kunnen worden verklaard? Van der Woude betoogt dat voor het aannemen van antiterrorismewetgeving zich geen *policy window* heeft voorgedaan. Van een duidelijk probleem – in de vorm van (terroristische) acties en aanslagen – was zonder meer sprake. Waar het ging om de acties van Zuid-Molukse jongeren, geldt echter dat deze na verloop van tijd min of meer vanzelf – dat wil zeggen: niet alleen vanwege een steeds hardere opstelling van de overheid, maar waarschijnlijk ook vanwege actiemoeheid en afnemende steun onder de achterban – zijn gestopt. De aan RaRa toegeschreven acties zijn weliswaar talrijk, maar de ernst daarvan is – relatief gezien – beperkt gebleven. Het politieke debat was vooral gericht op de praktische en organisatorische mogelijkheden om de acties en aanslagen tegen te gaan en slechts in geringe mate gericht op de (on)mogelijkheden van wetgeving. Vooral

7. Van der Woude 2010, p. 23.

Boekbespreking

onder het bewind van premier Den Uyl lag de nadruk op praten en onderhandelen en daarmee op het zo lang mogelijk vermijden van geweld en ook op het bewaken van rust onder de bevolking. Kort gezegd komt de analyse van Van der Woude erop neer dat op het moment dat het probleem eigenlijk het grootst was, de inzet van het strafrecht en de verruiming van de mogelijkheden daarvan niet als de meest aangewezen oplossing werd gezien, terwijl op het moment dat een dergelijke maatregel toch als een meer geëigende oplossing werd gezien en de politieke geesten daarvoor ook min of meer rijp leken te zijn geworden, de ernst van het probleem al weer was afgenomen.

7. In de periode na 2001 zijn de kaarten duidelijk anders geschud. De dreiging van terrorisme hangt in deze periode vooral samen met enkele grote aanslagen in het buitenland. Nederland blijft zelf ook niet gevrijwaard van terroristische activiteiten, maar afgezien van de weerzinwekkende moord op Theo van Gogh, lijken de meeste van die activiteiten te blijven steken in voorbereidingshandelingen. Het heeft iets paradoxaals: hoewel het in Nederland op het terrein van terrorisme eigenlijk tamelijk rustig is – of in elk geval lijkt te zijn, wordt er een intense dreiging ervaren. Dat hangt natuurlijk niet alleen samen met het internationale karakter van het ‘nieuwe’ terrorisme; betrekkelijk dichtbij huis vinden grote aanslagen plaats, die zich wellicht net zo goed hier hadden kunnen voordoen. Van belang is ook de abstractheid van de dreiging. De belangrijkste vijand is een organisatie – Al-Qaida – waar eigenlijk niemand van weet hoe die in elkaar steekt en wie daarvan onderdeel uitmaken. Feitelijk gaat het om ‘een zeer heterogene groep, die niet voldoet aan een specifiek risicoprofiel en niet louter is geconcentreerd in een land of in één groepering’.⁸ Een vijand zonder gezicht oogt al snel gevaarlijker dan een vijand met een gezicht, zo zou men kunnen zeggen. Mede naar aanleiding van mondiale en Europese initiatieven, maar zeker ook uit eigen beweging neemt de Nederlandse wetgever een breed pakket aan wettelijke maatregelen aan, waaronder de wet terroristische misdrijven, de wet verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, de wet afgeschermd getuigen en de wet strafbaarstelling deelneming en meewerking aan training voor terrorisme.

Anders dan in de periode vóór 2001 doet zich hier wel een *policy window* voor, zo betoogt Van der Woude. De dreiging van terrorisme is tot op grote hoogte een ongrijpbaar en daarom ernstig probleem, doordat het zo diffuus is wie nou eigenlijk de vijand is en welke doelwitten die op het oog heeft. Het opmerkelijke aan het politieke debat over de voorgestelde en grotendeels aanvaarde wetswijzigingen is dat daarover telkens een tamelijk uitvoerige en behoorlijk kritische gedachtewisseling plaatsvindt, maar dat de – ogenschijnlijk – kritische politieke partijen uiteindelijk vrij makkelijk instemmen met de voorstellen. De verklaring daarvoor zoekt Van der Woude in ‘politieke argumenten en belangen’ (waaronder electorale belangen), die kennelijk prevaleren boven de kritische argumenten. Van der Woude wijst erop dat in reactie op de opkomst van Pim Fortuyn en de LPF veel partijen de kiezer proberen (terug) te winnen door stevig in te zetten op de thema’s veiligheid en immigratie, thema’s die ook een zekere politieke duurzaamheid blijken te hebben. Daarmee komen de lijnen samen. Van der Woude wijst erop dat in dit spel geen duidelijke politieke entrepreneur valt aan te wijzen. Er is niet een specifieke politicus die een cruciale rol heeft gespeeld in de totstandkoming van de antiterrorismewetgeving. Veeleer is sprake van een gezamenlijke politieke onderneming.

8. Het vijfde hoofdstuk van de dissertatie is gewijd aan het debat binnen het juridische forum over terrorisme en terrorismebestrijding in de periode vóór en na 2001. Van der

8. Van der Woude 2010, p. 302.

Woude verstaat daarbij onder het juridische forum zowel de strafrechtswetenschap als de strafrechtspraktijk. Aan dit hoofdstuk ligt de veronderstelling ten grondslag dat het debat binnen het juridische forum van invloed is op het politieke debat. Idealiter vinden binnen het wetgevingsdebat zorgvuldige afwegingen plaats van belangen en argumenten, waarbij het juridische debat een belangrijke bron van informatie en inzichten is. Van der Woude plaatst daar terecht enkele kritische kanttekeningen bij. Door het debat binnen het juridische forum in een afzonderlijk hoofdstuk in kaart te brengen beoogt zij inzicht te verkrijgen in 'de complexe wisselwerking tussen politiek, wetgever en strafrechtspleging waar het de totstandkoming van de antiterrorismewetgeving betreft en daarmee tevens van de belangafweging [lees: belangenafweging] door de wetgever'.⁹

Waar het gaat om de periode vóór 2001, is de lijn van het debat binnen het juridische forum dat het strafrechtelijke instrumentarium geen uitbreiding behoeft teneinde terroristische activiteiten te kunnen bestrijden. Van der Woude wijst erop dat in dit debat het accent duidelijk heeft gelegen op de nadelen van een dergelijke uitbreiding: de macht van de overheid zou daardoor te ruim worden en de individuele rechtsbescherming zou onder druk komen te staan. Van der Woude geeft aan dat het moeilijk is om aan te geven welke invloed deze kritische beschouwingen hebben gehad op de politieke besluitvorming. Het Europees verdrag tot bestrijding van terrorisme is zonder veel weerstand geratificeerd, niettegenstaande de scherpe kritiek daarop vanuit het juridische forum. De toentertijd overwogen uitbreiding van de strafbaarstelling van samenspanning is er niet gekomen. Dat zou van doen kunnen hebben met de kritiek op dat voornemen, maar van belang lijkt evenzeer te zijn dat – zoals hiervoor reeds aan de orde is gekomen – het *momentum* voorbij was. Tegen de tijd dat dit voorstel op tafel kwam, was de angst voor terroristische activiteiten, met name vanuit Zuid-Molukse hoek, over het hoogtepunt heen.

De lijn in het debat in de periode na 2001 is dat weliswaar de probleemanalyse – het 'nieuwe' terrorisme vormt een ernstige bedreiging voor de veiligheid en vrijheid van burgers – wordt onderschreven, maar dat de door de wetgever voorgestelde maatregelen kritisch tot zeer kritisch worden bejegend. Er wordt getwijfeld aan de effectiviteit van die maatregelen, terwijl daaraan wel belangrijke nadelen zijn verbonden, onder andere vanwege de – slechte – verenigbaarheid met fundamentele (grond)rechten. Van der Woude wijst erop dat de aandacht van het juridische forum op een zeker moment is verslapt. Vooral de wet terroristische misdrijven, de wet verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven en de wet afgeschermd getuigen zijn onder vuur genomen, maar daarna ebt de aandacht weg. Met gevoel voor *understatement* stelt Van der Woude vast dat 'het juridisch forum niet bijster succesvol [lijkt te zijn] geweest in het overbrengen van haar kritische kanttekeningen'.¹⁰ Zij wijst erop dat het juridische forum hier kansen heeft laten liggen, omdat er – enkele uitzonderingen daargelaten – weinig alternatieven zijn aangedragen voor de voorgestelde maatregelen. Gegeven de politieke wil om de antiterrorismemaatregelen te aanvaarden, heeft de kritiek uit de hoek van het juridische forum vermoedelijk mede daarom nauwelijks voet aan de grond gekregen. Diezelfde politieke wil kan ook verklaren waarom in het wetgevingsdebat vrij weinig aandacht is besteed aan de kritiek uit het juridische forum en op sommige momenten ook is besloten om adviserende instanties die een vaste rol hebben in het wetgevingsproces (zoals de Raad van State), botweg te passeren.

9. Van der Woude 2010, p. 315.

10. Van der Woude 2010, p. 377.

Boekbespreking

9. In het zesde en laatste hoofdstuk geeft Van der Woude de hiervoor besproken bevindingen nog eens compact weer en voegt daar enkele slotoverwegingen aan toe. Zij stelt dat de door haar gekozen benadering, waarin zowel de veranderende maatschappelijke context als de politieke dynamiek is betrokken, 'een aantal waardevolle inzichten' heeft opgeleverd over de totstandkoming van de antiterrorismewetgeving en de belangenafweging van de wetgever daarbij. Zij vervolgt:

“Door de *structural cultural*-benadering en de *policy*-benadering met elkaar te combineren is inzichtelijk gemaakt dat veranderingen in de sociale structuur van een samenleving en veranderingen in culturele gevoeligheden weliswaar een belangrijke rol spelen in het bepalen van de richting waarin het (straf)recht en het criminaliteitsbeleid zich zal ontwikkelen, maar dat het vervolgens tevens afhangt van de politieke dynamiek in hoeverre daaraan concreet uitvoering wordt gegeven. Deze wisselwerking tussen een veranderende maatschappelijke context en de (zich eveneens deels aan deze veranderende maatschappelijke context aanpassende) politieke dynamiek vormt daarmee een belangrijke sleutel tot het begrip van de totstandkoming van wetgeving.”

De totstandkoming van de antiterrorismebestrijding kan daarom worden verklaard uit de combinatie van 'de maatschappelijke voedingsbodem' en 'een politiek bestel dat daar bij aanhaakt'.¹¹ Daar valt mijns inziens geen speld tussen te krijgen, maar ik weet niet of het hier nu werkelijk om een waardevolle inzicht gaat. De vraag dringt zich op of het wel mogelijk zou zijn om het *niet* met deze conclusie eens te zijn. Is het denkbaar dat maatschappelijke, culturele en politieke ontwikkelingen geheel los van elkaar plaatsvinden en dus niet samenhangen of interfereren?

Het betoog van Van der Woude neemt vervolgens een onverwachte draai. Waar haar onderzoeksvragen vooral gericht zijn op verklarende factoren voor de keuzes die in het recente en minder recente verleden zijn gemaakt ter zake van antiterrorismewetgeving, gaat Van der Woude aan het slot van het zesde hoofdstuk in op de kwaliteit van het wetgevingsverloop. Zij betoogt dat bij de totstandkoming van de wetgeving na 2001 door de wetgever geen zorgvuldige belangenafweging is gemaakt doordat de blik vrijwel alleen op de voordelen van die wetgeving gericht is geweest en er te weinig is stilgestaan bij de (mogelijke) nadelen ervan. Het parlement heeft – in haar ogen – een zwakke rol gespeeld door niet inhoudelijke, maar politieke argumenten de doorslag te laten geven bij de aanvaarding van de voorgestelde wettelijke maatregelen. Het juridische forum heeft daarbij maar in beperkte mate tegenwicht kunnen bieden. Van der Woude toont zich daarom voorstander van een grondige wetsevaluatie en maakt in dat verband enkele opmerkingen over mogelijke geschikte evaluatiemechanismen. Hoe interessant deze nabrander op zich ook is, Van der Woude had zich beter niet hiertoe kunnen laten verleiden. Zij spreekt hier een oordeel uit over de kwaliteit van het wetgevingsdebat, zonder dat zij haar waarderingsmaatstaven expliciteert en methodologisch verantwoordt. Hetzelfde geldt voor wat betreft de noodzaak en de mogelijkheden van evaluatie. Ook op dat punt is het betoog niet meer dan marginaal ingebed in de bestaande kennis over methoden van wetsevaluatie. Volledigheidshalve voeg ik hieraan toe dat Van der Woude in een afzonderlijke publicatie veel dieper is ingegaan op het door haar voorgestane evaluatiemodel. In die lezenswaardige publicatie komt haar betoog ook beter uit de verf.¹²

11. Van der Woude 2010, p. 396-397.

12. M. van der Woude, 'Voorzorgsstrafrecht: zorgen voor inzichtelijke keuzes. Een eerste aanzet tot een ex post- en ex ante-evaluatiemodel voor de wetgever', in: M. Hildebrant & R. Pieterman (red.) *Zorg om Voorzorg*, Den Haag: Bju 2010, p. 77-106.

10. De dissertatie van Van der Woude laat zich niet met een enkel woord waarderen. Het boek heeft uitgesproken sterke punten. Het vormt, zoals reeds is opgemerkt, een belangrijke en ook goed leesbare aanvulling op de literatuur over terrorismebestrijding in Nederland sinds de jaren zestig van de twintigste eeuw, doordat het wetgevingsdebat en de context daarvan centraal wordt gesteld. Het getuigt ook van moed dat Van der Woude zich niet heeft beperkt tot een analyse van parlementaire debatten, maar ook de belangrijkste maatschappelijke en culturele ontwikkelingen in hetzelfde tijdsgewricht heeft willen beschrijven en betrekken. Ik heb in het vorenstaande enkele kritische kanttekeningen gemaakt over de soms gewichtige woorden die de auteur, mede aan de hand van het analysemodel van Kingdon, wijdt aan de samenhang tussen de maatschappelijke, culturele en politieke ontwikkelingen. Dat laat onverlet dat het goed is dat Van der Woude al deze ontwikkelingen schetst in haar boek, juist vanwege de onvermijdelijke samenhang. Daarmee heeft Van der Woude zich veel werk op de hals gehaald. Tegelijkertijd is het hierdoor een tamelijk 'vol' proefschrift geworden. De informatiedichtheid is hoog, waardoor voor de lezer de onderlinge verbanden niet altijd even goed zichtbaar zijn. Bedacht dient te worden dat de bestrijding van terrorisme binnen het strafrecht een tamelijk uitzonderlijke plaats inneemt. Het gaat weliswaar om zeer ernstige, maar ook tamelijk exceptionele misdrijven. Het strafrecht houdt zich in de praktijk van alledag toch voornamelijk bezig met een geheel andere type gedragingen. Het is dan niet eenvoudig om – ik noem maar een dwarsstraat – de ontwikkelingen rondom de differentiatie in het strafrechtelijk beleid op het punt van 'kleine' en zware criminaliteit te koppelen aan het thema van terrorismebestrijding. Van der Woude neemt de lezer hier ook niet steeds bij de hand. Het gaat haar om de grote lijnen, maar zij overspoelt de lezer daartoe met een brede waaier aan strafrechtelijke ontwikkelingen.

11. Ten aanzien van de uitkomsten van de dissertatie past een genuanceerd oordeel. Van der Woude laat de lezer enigszins onbevredigd achter aan het slot van haar boek. Er wordt gerept van 'waardevolle inzichten', die niet duidelijk uit de verf komen, terwijl er ook een niet bij de onderzoeksvragen passende nabrander over de kwaliteit van het wetgevingsdebat en de mogelijkheden van evaluatie volgt. Het komt mij voor dat Van der Woude zich teveel heeft laten verleiden tot het maken van een *statement*. Terwijl dat in het licht van de onderzoeksvragen eigenlijk niet gepast is. In de kern wil Van der Woude weten waarom in de periode vóór 2001 geen (specifieke) antiterrorismewetgeving tot ontwikkeling is gekomen en in de periode na 2001 wel. Het antwoord op die vraag wordt helder gegeven. Méér moet men bij een overwegend historisch onderzoek misschien ook niet willen zeggen. Een vraag die daarbij rijst, is of het beeld dat Van der Woude schetst, uiteindelijk niet iets te gepolijst is. Haar schets van de geschiedenis heeft iets dwingend: vóór 2001 was het – in het licht van de toenmalige maatschappelijke, culturele en politieke omstandigheden – goed verklaarbaar waarom zich geen *policy window* voordeed, terwijl het op soortelijke wijze tamelijk logisch is waarom dat na 2001 anders was. Hoewel ik mij in veel opzichten kan vinden in de beschrijvingen en analyses van Van der Woude, vind ik het een gemis dat zij niet meer ruimte voor nuance, twijfel, aarzeling – al dan niet met behulp van het formuleren van alternatieve hypothesen – heeft gelaten in haar beschouwingen. Zo is het boeiend om te lezen over de verschillen in benadering tussen enerzijds premier Den Uyl en anderzijds minister van Justitie en nadien premier Van Agt. Anders dan Den Uyl was Van Agt voorstander van een harde aanpak, hetgeen vooral naar voren kwam bij het nemen van beslissingen omtrent de militaire inzet bij gijzelingsacties door Zuid-Molukse jongeren. De eerder genoemde *Dutch Approach* paste dan ook veel beter bij Den Uyl dan bij Van Agt. Bij lezing van de passages hierover dringt zich de vraag op hoe bepalend de persoon van de premier was voor de vorm van het antiterrorismebeleid. Zou dat beleid er anders uit hebben

Boekbespreking

gezien wanneer Van Agt eerder aan de macht was gekomen of de Zuid-Molukse acties langer waren doorgedaan? Een andere vraag die kan worden opgeworpen, is waar nu het succes van de *Dutch Approach* eigenlijk in was gelegen. Was dat vooral de terughoudende, op pacificatie gerichte houding van de overheid? Of had Nederland, met name in de jaren zeventig, het 'geluk' dat de plegers van aanslagen en gijzelingen zich lieten aanspreken en overtuigen om – uiteindelijk – met het geweld te stoppen? Zou het toentertijd bestaande wettelijke instrumentarium, wanneer de terroristische acties en aanslagen gewelddadiger van aard waren geweest, ook hebben volstaan om deze effectief te bestrijden? Al deze vragen laten zich uiteraard niet met redelijke mate van zekerheid beantwoorden. Maar die vragen rijzen wel en juist daarom is het lastig om duidelijke lessen aan de geschiedenis te ontlenuen. Intrigerend in dit verband is de eerste stelling die bij het proefschrift hoort: 'De huidige antiterrorismewetgeving is mede het noodzakelijke gevolg van een grote politieke terughoudendheid bij de aanpak van terrorisme in de jaren zeventig en tachtig.' Dit is – vooral door het woord 'noodzakelijke' – een stevige stelling, waarin doorklinkt dat de geroemde *Dutch Approach* ook nadelen moet hebben gekend. Het is jammer dat in de dissertatie daar niet meer over te lezen valt.

Waar het gaat om de periode na 2001, mist het betoog van Van der Woude naar mijn mening een aantal grijstinten. Van der Woude verbaast zich erover dat er tijdens de diverse parlementaire debatten op zich stevige kritiek is geuit op de voorliggende plannen, maar dat bijna al die plannen uiteindelijk toch op brede steun mochten rekenen. Het is echter de vraag of die beweging geheel moet worden verklaard op grond van politieke redenen, zoals het tonen van daadkracht aan het electoraat om de veiligheid van Nederland te bewaken. Wellicht heeft hier ook de aard van de aangenomen antiterrorismewetgeving een rol gespeeld. Al met al is vooral gekozen voor kaasschaafwetgeving: geen majeure, radicale wijzigingen van het strafrecht, maar overwegend het gradueel verlagen van drempels en het uitbreiden van reeds bestaande concepten. Zo is in relatie tot de bijzondere opsporingsbevoegdheden het verdenkingscriterium afgezwakt tot het aanwijzingencriterium; voor de bewaring is een verdenking voldoende en zijn geen ernstige bezwaren vereist; de kennisneming van processtukken mag weliswaar langer worden onthouden, maar wordt niet permanent geblokkeerd; de strafbaarstelling van samenspanning is in reikwijdte uitgebreid; de strafbaarstelling voor deelname aan gewapende strijd is gebaseerd op de strafbaarstelling voor het aanwerven voor vreemde krijgsmacht; *et cetera*. De regeling ter zake van de afgeschermd getuige is verstrekkend, maar tegelijkertijd ook zo ingericht dat toetsing van door inlichtingen- en veiligheidsdiensten verstrekte ambtsinformatie juist tot op zekere hoogte mogelijk wordt gemaakt. Bovendien steekt die regeling zo complex in elkaar dat het in de praktijk nog niet tot de toepassing daarvan is gekomen. En als het wel zo ver komt, geldt er nog een reeks aan juridische beperkingen ten aanzien van het gebruik van de verklaring van de afgeschermd getuige.¹³ Hiermee is niet gezegd dat geen kritiek mogelijk zou zijn op de huidige antiterrorismewetgeving. Maar de gedachte dringt zich op dat de aanvaarding van de diverse wetswijzigingen mede het gevolg is van het feit dat niet al te grote en dus geen radicale stappen zijn gezet in de aanpassing van het strafrechtelijk stelsel. Dat zou mogelijk (mede) een verklaring kunnen zijn waarom de meeste politieke partijen uiteindelijk hebben ingestemd en misschien ook waarom de kritiek vanuit de hoek van het juridische forum weinig effect lijkt te hebben gesorteerd. Overigens geldt hierbij dat Van der Woude bij de weergave van het debat binnen het juridische forum vooral de geuite kritiek duidelijk verwoordt, maar hier en daar onderbelicht laat dat de toon daarvan wel verschilt. Zo is de

13. Vgl. G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers, Deventer: Kluwer 2011, p. 710-712.

uitbreiding van de strafbaarstelling van samenspanning bijna zonder uitzondering kritisch ontvangen, maar over de vraag of daarmee ook sprake is van *Gesinnungsstrafrecht*, wordt verschillend geoordeeld. Ook problematiseert Van der Woude nauwelijks de voorstellen die zijn gedaan om de bestrijding van terrorisme buiten het strafrecht te regelen.¹⁴ Zijn dat in de kern niet zeer ingrijpende voorstellen? De minister heeft, ondanks aandringen van verschillende politici, niet zo ver durven te gaan.

12. De belangrijkste toegevoegde waarde van de juridisch-historische en (rechts)sociologische studie van Van der Woude is er wat mij betreft in gelegen dat de lezer aan het denken wordt gezet over de toevalligheden en onvermijdelijkheden waarmee het recht werd en wordt gevormd. Duidelijk is dat het bij terrorismebestrijding voor 2001 om 'andere tijden' gaat dan bij terrorismebestrijding na 2001. Maar of 'andere tijden' in alle opzichten ook 'betere tijden' betekent, is nog maar de vraag. Het bestuderen van die andere tijden helpt echter wel om scherper te kunnen oordelen over de sterke en zwakke kanten van het huidige pakket aan antiterrorismemaatregelen.

14. Hierop wijst ook Van Lochem 2013, p. 35.