

Tussen oorlog en vrede

Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten
en veiligheid

10
R00

oktober 2005

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Aanleiding	10
1.3 Opbouw	13
2. Begripsbepaling en positionering	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Vrijheidsrechten en veiligheid	15
2.3 Rechtsstatelijke en democratische waarborgen	17
2.4 Vrije burgers in veiligheid	21
3. Duidelijk begrensde vrijheid	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Typologie van dreigingen en beperkingen	25
3.3 Aanpassing reguliere handelingsmogelijkheden	27
3.4 Aanpassing buitengewone handelingsmogelijkheden	30
3.5 Conclusie	33
4. Problemen tussen oorlog en vrede	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Beperkingen van vrijheidsrechten tussen oorlog en vrede	35
4.3 Tussen oorlog en vrede in het reguliere recht	36
4.4 Tussen oorlog en vrede in het noodrecht	40
4.5 Conclusie	42
5. Oplossingsrichtingen in het middengebied	43
5.1 Inleiding	43
5.2 Oplossingen vanuit de logica van het noodrecht	43
5.3 Oplossingen vanuit de logica van het reguliere recht	46
5.4 Professionele bevoegdheden	49
5.5 Conclusie	50
6. Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid	53
6.1 Inleiding	53
6.2 Een aparte bestuursrechtelijke ruimte	53
6.3 Toetsing van maatregelen	56
6.4 Vormgeving	60
6.5 Een effectieve democratische rechtsstaat	61
Geraadpleegde literatuur	62

Bijlage I	67
Overzicht van uitgebrachte adviezen	
Bijlage II	71
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	
Bijlage III	74
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	

Woord vooraf

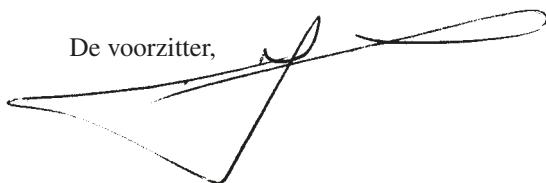
Met dit advies levert de Raad een bijdrage aan het vinden van de balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid. Dit thema zal in de komende jaren een centraal thema blijven in de beleidsontwikkeling op het terrein van de veiligheid. In eerste aanleg was de Raad voornemens te adviseren over de vermenging van binnenlandse en buitenlandse veiligheid. In het adviestraject – en de daaraan gerelateerde expertmeeting over dit onderwerp – bleek dat de spanning tussen democratisch rechtsstatelijke waarborgen en effectief overheidsoptreden een centraal probleem was. Er lijkt in de discussie hierover vooral sprake van het uitwisselen van overtuigingen, waarbij de democratische rechtsstaat en veiligheid tegenover elkaar worden geplaatst. Nadat de Raad eerder had geadviseerd over een dreigende uitholling van de grondrechten, ziet de Raad het nu als zijn taak te adviseren over de wijze waarop met de spanningsvolle relatie tussen vrijheidsrechten en veiligheid kan worden omgegaan.

Het is daarbij van belang dat de afweging tussen vrijheidsrechten en veiligheid plaats vindt onder in essentie nieuwe omstandigheden. Omstandigheden waaronder de democratische en rechtsstatelijke waarden en waarborgen niet ter discussie staan, maar waaronder het waarborgen van én vrijheid én veiligheid niet vanzelfsprekend kan worden vormgegeven. In dit advies verdedigt de Raad de stelling dat onvoldoende onderbouwde inbreuken op de vrijheden van burgers niet alleen een probleem zijn vanuit democratisch rechtsstatelijk perspectief, maar zeker ook vanuit het perspectief van effectief overheidshandelen.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep van de Raad voor het openbaar bestuur. De werkgroep bestond uit de volgende personen:

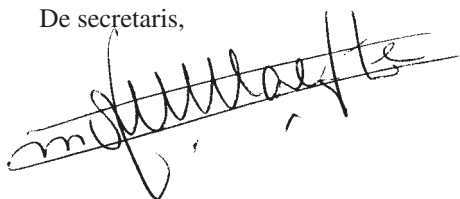
- de heer drs. F.A.M. Kerckhaert (raadslid);
- de heer prof. mr. dr. E.R. Muller (raadslid);
- de heer drs. A.J. van Dijk (senior adviseur, geen raadslid).

De voorzitter,



De heer prof. dr. J.A. van Kemenade

De secretaris,



De heer drs. M.P.H. van Haefen

Samenvatting

De urgentie van het thema veiligheid – in combinatie met het besef dat ‘nieuwe’ bedreigingen om andere antwoorden vragen – geeft aanleiding tot een politieke en maatschappelijke discussie over de balans tussen de mogelijkheden van de overheid de veiligheid effectief te waarborgen enerzijds, en de bescherming van de burgers tegen de overheid anderzijds. De discussie is gebaseerd op de aanname dat meer mogelijkheden voor het bestuur leiden tot meer veiligheid. De prijs die daarvoor wordt betaald is een afname van de overheidsvrije sfeer en daarmee het accepteren van (specifieke) beperkingen van de burgerlijke vrijheden. Het algemeen gevoelen lijkt te zijn dat wat minder vrijheid voor wat meer veiligheid een goede ruil is.

Recentelijk speelt dit vooral waar het gaat om de bestrijding van terrorisme. Eén van de problemen bij de bestrijding van het terrorisme is dat het heldere onderscheid tussen oorlog en vrede weinig houvast biedt. In het Nederlandse recht zijn er twee mogelijkheden de vrijheidsrechten te beperken. In vredetijd kunnen vrijheidsrechten worden beperkt door reguliere wetgeving. In oorlogstijd kunnen de vrijheidsrechten worden opgeschort op basis van het noodrecht. De dreiging van terroristische aanslagen brengt de samenleving echter in omstandigheden ‘tussen oorlog en vrede’.

In de situatie tussen oorlog en vrede – en zonder zicht op een duidelijke markering van het herstel van de normale omstandigheden – is er geen sprake van een algemene noodtoestand, terwijl tegelijkertijd vergaande bevoegdheden noodzakelijk worden geacht. In de Nederlandse situatie is er in deze situatie – terecht – geen sprake van noodwetgeving in de strikte zin van het woord. Specifieke noodwetgeving met betrekking tot terreurbestrijding speelt een belangrijke rol in de Verenigde Staten, maar ook in het Verenigd Koninkrijk en Canada. Het centrale probleem blijkt daarbij te zijn dat het moeilijk is de evenredigheid en tijdelijkheid van specifieke noodwetgeving te waarborgen. Bovendien is heldere democratische verantwoording problematisch.

Hoewel er in de Nederlandse situatie geen sprake is van specifieke noodwetgeving, worden tegelijkertijd langs strafrechtelijke en bestuursrechtelijke weg specifiek bedoelde beperkingen aangebracht in de vrijheidsrechten. Daarbij kan enerzijds getwijfeld worden aan de effectiviteit, en kan er anderzijds aan getwijfeld worden of de nieuwe bevoegdheden niet onbedoeld een ruimere of andere toepassing krijgen dan het specifieke probleem waarvoor ze in het leven worden geroepen.

Een belangrijk probleem bij de strafrechtelijke benadering is dat de nieuwe maatregelen vooral beogen eerder te kunnen optreden, en dat verhoudt zich slecht tot de logica achter het strafrecht. Daarnaast is er discussie over de vraag of maatregelen gericht op het voorkomen van terroristische misdrijven een plaats moeten krijgen in een aparte – Europese – strafrechtelijke ruimte of dat

zij een plaats moeten krijgen binnen het reguliere strafrecht. Aan beide benaderingen kleven vanuit de gezichtspunten van doelbinding en rechtsbescherming belangrijke bezwaren.

Nieuwe bestuursrechtelijke maatregelen lijken er vooral op gericht de beperkingen van het strafrecht te compenseren. Dit kan leiden tot moeilijk te rechtvaardigen inbreuken op de vrijheidsrechten van burgers waarbij adequate rechtsbescherming onder druk staat. Bovendien zijn er twijfels over de effectiviteit van deze benadering. Het lijkt er – met andere woorden – op dat de huidige wetgevingsstructuur niet goed is toegerust voor het adequaat vormgeven van noodzakelijke beperkingen van de vrijheidsrechten onder omstandigheden tussen oorlog en vrede.

De Raad stelt daarom een alternatieve benadering voor waarbij het gewicht van democratische waarborgen toeneemt. In omstandigheden tussen oorlog en vrede dienen rechtsstatelijke en democratische waarborgen meer met elkaar te worden vervlochten. De Raad pleit ten aanzien van het noodzakelijke overheidshandelen tussen oorlog en vrede voor een aparte bestuursrechtelijke duidelijk afgebakende ruimte waarbij effectiviteit, doelbinding en (daarmee) tijdelijkheid centraal staan. Wanneer een vitaal belang wordt bedreigd moet het bestuur kunnen handelen. Over het optreden wordt achteraf verantwoording afgelegd. Belangrijke randvoorwaarden zijn de kwaliteit van de onderbouwing van de dreiging, de noodzaak van maatregelen en helderheid over de politieke verantwoordelijkheid. De Raad adviseert te komen tot een samenhangende veiligheidswet voor het optreden tussen oorlog en vrede. Bezien dient te worden in hoeverre de bestaande Coördinatiewet uitzonderingstoestanden hiervoor de basis kan vormen.

1. Inleiding

1.1 Inleiding

In de zomer van 2003 organiseerde de Raad voor het openbaar bestuur een symposium onder de titel *Grondrechten in veiligheid. Zoektocht naar een balans*.¹ De Raad wilde daarmee – in aansluiting bij anderen – de aandacht vestigen op het risico van een geleidelijke aantasting van de grondrechten en daarmee van de rechtsstaat. De Raad zag drie zorgelijke ontwikkelingen. In de eerste plaats wees de Raad op de neiging bij sommige politici en wetenschappers een hiërarchie aan te brengen in de zogenoemde klassieke grondrechten c.q. vrijheidsrechten. In de tweede plaats wees de Raad op het risico dat grondrechten en rechtsbeginselen dienstbaar worden gemaakt aan het bereiken van beleidsdoelstellingen. In de derde plaats vestigde de Raad de aandacht op het ontstaan van draagvlak voor de gedachte dat het toekennen van grondrechten een beloning is voor goed gedrag, en het onthouden van grondrechten een straf voor personen die zich misdragen. Deze drie ontwikkelingen hebben ondertussen in het publieke debat en bij de verdere beleidsontwikkeling de nodige aandacht gekregen.

Het is positief dat voornoemde risico's ondertussen in brede kring worden onderkend. Daarmee is overigens nog niet de vraag beantwoord hoe om te gaan met de spanningsvolle relatie tussen een effectief veiligheidsbeleid en de vrijheidsrechten. De Raad gaf destijds aan te verwachten dat de spanning tussen veiligheid en vrijheidsrechten verder zou toenemen door de verdergaande vermenging van binnenlandse en buitenlandse veiligheid. Hierbij staat centraal dat recente ontwikkelingen in de dreigingen het heldere onderscheid tussen oorlog (en het dan geldende staatsnoodrecht) en vrede onder druk zetten. De dreiging van terroristische aanslagen is het meest duidelijke en urgente voorbeeld.

In het najaar van 2004 organiseerde de Raad – in samenwerking met het Bureau Strategische Kennisontwikkeling van het ministerie van BZK – een expertmeeting over de vermenging van binnenlandse en buitenlandse veiligheid.² Een aantal inhoudelijke experts benadrukte dat gezien de ernst van de actuele dreigingen een effectief veiligheidsbeleid moet prevaleren boven te veel nadruk op het beschermen van democratische en rechtsstatelijke waarborgen. De democratische rechtsstaat lijkt een effectief veiligheidsbeleid in de weg te staan.

¹ Rob, verslag symposium, 2003.

² Van Dijk, werkdocument, 2004.

De Raad heeft zich de uitkomsten van de expertmeeting aangetrokken. Nu de risico's van een geleidelijke aantasting van de grondrechten geagendeerd zijn, dient een volgende stap te worden gezet. De vraag is hoe om te gaan met de spanningsvolle relatie tussen een effectief veiligheidsbeleid enerzijds, en de waarborgen van de democratische rechtsstaat anderzijds. Deze spanning is het duidelijkst zichtbaar waar de vrijheidsrechten van burgers worden beperkt. De Raad onderkent en benadrukt het belang van een effectief veiligheidsbeleid op het terrein van terrorismebestrijding. Tegelijkertijd zal op het bredere terrein van de veiligheid de spanning tussen effectief veiligheidsbeleid en de vrijheidsrechten in de nabije toekomst een urgent politiek – en maatschappelijk – onderwerp blijven. Het zoeken van de balans hiertussen is voor de komende jaren een centrale opgave voor de beleidsontwikkeling op het veiligheidsdomein.

De Raad spreekt zich in dit advies niet uit over de noodzaak van de huidige, voorgestelde, of eventueel nieuwe maatregelen die beperkingen aanbrengen in de vrijheidsrechten. Wel adviseert de Raad over de wijze waarop een gezaghebbende afweging kan worden gemaakt. Daarenboven adviseert de Raad over de wijze waarop maatregelen die raken aan de vrijheden van de burgers dienen te worden vormgegeven. De noodzaak tot een effectief veiligheidsbeleid staat daarbij centraal, maar niet ten koste van – maar juist dankzij – de vitaliteit van de democratische rechtsstaat.

1.2

Aanleiding

Het hoeft niet te verbazen dat de nadruk in de afgelopen periode vooral lag op de bestrijding van het terrorisme, en dat juist op dit terrein de spanningsvolle relatie tussen vrijheidsrechten en veiligheid zeer manifest is. Na de aanslagen op het WTC in New York (11 september 2001) kreeg de discussie over grondrechten in eerste instantie een specifiek Nederlandse kleur door uitspraken van de toenmalige lijsttrekker van Leefbaar Nederland. Fortuyn had in een geruchtmakend interview in *de Volkskrant* (9 februari 2002) het recht geclaimd de Islam te bestempelen als een achterlijke cultuur en aangegeven de vrijheid van meningsuiting een belangrijker grondrecht te vinden dan het verbod op discriminatie. Dat Fortuyn vervolgens op 6 mei 2002 werd vermoord is dan ook gevoeld als een aanslag op de vrijheid van meningsuiting, en daarmee ook als een aanslag op de democratie. Deze discussielijn loopt door met als tweede belangrijk markeringspunt de moord op de cineast Van Gogh op 2 november 2004. Het feit dat de dader een hoog opgeleide moslim is, zorgt ervoor dat in Nederland de publieke discussie definitief verschuift van aandacht voor (het mislukken van) integratie naar radicalisering, een begrip dat de Nederlandse veiligheidsdienst al vanaf 1998 gebruikt om een nieuwe bedreiging van de staatsveiligheid en de democratische rechtsorde aan te duiden.

Belangrijk is daarnaast de aanslag op de treinstations in Madrid op 11 maart 2004, waarmee catastrofale terroristische aanslagen ook niet meer weg te

denken zijn uit het definiëren van veiligheid in Europa. Na de aanslagen op het WTC hebben de eerste beleidsmatige reacties vooral betrekking op gepercipieerde praktische problemen of tekortkomingen. In de periode 2002-2004 ontstaat het beeld dat de wereld fundamenteel veranderd is en dat dit meer principiële consequenties heeft voor de verhouding tussen staat en burger. Na Madrid wordt de perceptie dat vrijheidsrechten een effectief optreden van de overheid in de weg zitten een nauwelijks meer ter discussie staand uitgangspunt van beleid. In het verdere verloop van de discussie ligt de nadruk op maatvoering.

De effecten van de recente aanslagen in Londen (juli 2005) zijn nog onduidelijk. De eerste indruk is dat deze aanslagen vooral leiden tot het verder benadrukken van het belang van de internationale samenwerking en informatie-uitwisseling. Daarnaast wordt er meer gedifferentieerd gekeken naar de oorsprong van aanslagen. Naar aanleiding van de aanslagen in Londen krijgt de discussie over de relatie met het optreden in Irak meer gewicht. De achtergrond van de (vermoedelijke) daders versterkt in Nederland de lijn die is ingezet na de moord op Van Gogh, waarbij de risico's van radicalisering centraal staan. Er lijken zich vooralsnog geen principiële nieuwe verschuivingen voor te doen in de discussie over de spanning tussen effectief overheidshandelen en de vrijheid van burgers.

Het maatschappelijke en politieke debat

Het belang dat in het politieke debat gehecht wordt aan de spanning tussen vrijheidsrechten en veiligheid kan geïllustreerd worden aan de hand van het Kamerdebat over terrorismebestrijding (9 februari 2005). Eerdmans formuleert deze spanning op het meest basale niveau (TK 48-3059).

“Als wij de vrijheid van de radicale enkeling moeten beperken om de vrijheden en grondrechten van grote groepen onschuldige burgers te beschermen, dan is mijn fractie daar een groot voorstander van.”

Van Aartsen plaatst dit spanningveld in de bredere context van het waarborgen van veiligheid in de democratische rechtsstaat (TK 48-3060).

“Het grondidee van de rechtsstaat, van macht en tegenmacht, staat niet onder druk als de politie enkele bevoegdheden erbij krijgt onder democratische controle. Bovendien is de rechtsstaat er niet alleen voor verdachten. Hij is er ook en vooral om alle mensen die zich aan de wet houden te beschermen tegen lieden die hun recht op veiligheid aantasten door overlast, criminaliteit of terrorisme. Van inbreuk op privacy is dan geen sprake.”

Bos gaat meer specifiek in op het belang van rechtsstatelijke waarborgen (TK 48-3052).

“De geschiedenis van de rechtsstaat is de geschiedenis van de bescherming van vrije burgers tegen machtsmisbruik en willekeur van de vorst. Afbreuk van de rechtsstaat betekent minder veiligheid. Wij steunen vandaag het voorstel van het kabinet om de inzet van de politie, justitie en inlichtin-

gendiensten in de strijd tegen het terrorisme te versterken en te vergroten. Juist daarom is er geen enkele reden om de enige echte principes van de rechtsstaat los te laten. Geen bevoegdheid zonder controle, geen straf zonder schuld. Daarop zullen wij toetsen.”

Het debat cumuleert uiteindelijk in de vraag of er al dan niet sprake is van een balans tussen de vrijheid van burgers en de bevoegdheden van de overheid voor het waarborgen van veiligheid. Zowel Halsema als minister van Justitie Donner denken van niet. De eerstgenoemde omdat sommige van de aangekondigde maatregelen de staat disproportionele bevoegdheden geven. Minister Donner is eveneens van mening dat er sprake is van onbalans omdat in de huidige omstandigheden de staat onvoldoende bevoegdheden heeft.

“De rechtsstaat krijgt echter pas echt betekenis in het bewaren van een balans tussen bescherming van vrijheden en veiligheid van burgers. Naar de mening van de fractie [...] verstoort een beperkt aantal maatregelen die het kabinet nu voorstaat die balans.”³

“Ik stel gewoon vast dat die balans [tussen vrijheid en veiligheid] is verstoord door de veranderde dreiging waarmee wij te maken hebben en waardoor ik nu de Staat moet voorzien van de noodzakelijke middelen om tegen die dreiging te zijn opgewassen en om de balans weer te herstellen.”⁴

Naast het debat over terrorismebestrijding is er meer algemeen een politieke discussie over een bruikbare rechtsorde en de betekenis van grondrechten in een pluriforme samenleving.⁵ De discussie beperkt zich niet tot de Tweede Kamer. Vanuit de juridische hoek is er veel kritiek op de onvoldoende waarborgen of redengeving van de nieuwe terrorismewetgeving.⁶ Het juridisch georiënteerde rechtsstatelijke debat wordt verbreed door andere auteurs die de nadruk leggen op het belang van de veilige staat. Zonder veiligheid ook geen rechtsstaat, is daarbij de redenering.⁷ Nog verder gaan de pleitbezorgers van veiligheid als grondrecht.⁸ Daartegenover staan auteurs die wijzen op de maatschappelijke en politieke risico's van de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheden van de overheid.⁹

³ Halsema, TK 48-3070.

⁴ Donner, TK 48-3089.

⁵ Minister van Justitie, *Nota bruikbare rechtsorde*; Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, *Grondrechten in een pluriforme samenleving*.

⁶ Opvallend was het *NRC* artikel (12 februari 2005) ‘Schuldig tot het tegendeel is bewezen’, samenvallend met Corstens, 2005.

⁷ Zie bijvoorbeeld Cliteur, 2003.

⁸ Rosenthal en Muller (12 februari 2005) ‘Terreurmaatregelen dienen rechtsstaat’, *de Volkskrant*.

⁹ Böhler, 2004; Van Gunsteren, 2004.

Zoektocht naar een balans

De urgentie van het thema veiligheid – in combinatie met het besef dat ‘nieuwe’ bedreigingen om andere antwoorden vragen – geeft aanleiding tot een politieke en maatschappelijke discussie over de balans tussen de mogelijkheden van de overheid de veiligheid effectief te waarborgen enerzijds, en de bescherming van de burgers tegen de overheid anderzijds. De discussie is gebaseerd op de aanname dat meer mogelijkheden voor het bestuur leiden tot meer veiligheid. De prijs die daarvoor wordt betaald is een afname van de overheidsvrije sfeer en daarmee het accepteren van (specifieke) beperkingen van de burgerlijke vrijheden. Het algemeen gevoelens lijkt te zijn dat wat minder vrijheid voor wat meer veiligheid een goede ruil is.

Schijnbaar daartegenover staat dat democratie een regeringsvorm is waarbij het streven gericht is op het realiseren van de vrijheid van burgers. Om dit mogelijk te maken kan het noodzakelijk zijn dat de overheid inbreuk maakt op de vrijheid van burgers. De intrinsieke waarde van individuele vrijheid staat echter niet ter discussie. Deze is gecodificeerd in de klassieke grondrechten. Vrijheidsrechten zijn bedoeld om machtsmisbruik door de staat in relatie tot zijn burgers te voorkomen. Zonder vrijheidsrechten vormt de staat een – potentiële of acute – bedreiging voor de veiligheid van zijn burgers. Vrijheidsrechten vormen een fundamentele dimensie van veiligheid. Er is op dit niveau dan ook geen tegenstelling tussen veiligheid en vrijheid.

Wel is er in de beleidsontwikkeling op het veiligheidsterrein sprake van een onvermijdelijke spanning tussen effectief overheidsoptreden en vrijheidsrechten. Voor deze spanning bestaat geen principiële en definitieve ‘oplossing’. Waar een acceptabele balans ligt is niet te bepalen los van de specifieke omstandigheden. Dit is het type vraagstuk waarvoor de uit ‘waarborgen en contragewichten’ opgebouwde democratische rechtsstaat is bedoeld.

1.3

Opbouw

De doelstelling van dit advies is tweeledig. In de eerste plaats wil de Raad in zijn advies een bijdrage leveren aan een gefundeerde afweging in het spanningsveld tussen democratisch rechtsstatelijke waarborgen en een effectief optredende overheid op het veiligheidsterrein. Het centrale perspectief is daarbij de noodzakelijke beperking van vrijheidsrechten. In de tweede plaats spreekt de Raad zich uit over de wijze waarop de spanning tussen vrijheidsrechten en effectiviteit kan worden vormgegeven. Dit dient te gebeuren op een zodanige wijze dat noodzakelijk overheidsoptreden effectief is, en niet meer dan noodzakelijk tot beperkingen van de vrijheden van de burgers leidt. Dit is vooral problematisch in situaties waar het heldere onderscheid tussen oorlog en vrede is vervaagd. De Raad verdedigt de stelling dat onvoldoende onderbouwde inbreuken op de vrijheden van burgers niet alleen een probleem zijn vanuit democratisch rechtsstatelijk perspectief, maar zeker ook vanuit het perspectief van effectief overheidshandelen.

De opbouw van het advies van de Raad is als volgt. In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de relevante begrippen in de zoektocht naar een balans. Deze begrippen kunnen niet waarde vrij worden gedefinieerd, en daarmee is dit hoofdstuk tegelijkertijd een eerste beschrijving van de uitgangspunten van de Raad. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de reguliere mogelijkheden de vrijheidsrechten te beperken. Het onderscheid tussen de gewone situatie en buitengewone omstandigheden staat hierbij centraal. In het hoofdstuk wordt ingegaan op de randvoorwaarden voor de gerechtvaardigde beperking van de vrijheidsrechten van de burgers in het reguliere recht en het noodrecht. De hoofdstukken vier en vijf zijn beschrijvend van aard. In hoofdstuk vier wordt het onderscheid tussen reguliere en buitengewone omstandigheden geproblematiseerd. Het gaat om omstandigheden 'tussen oorlog en vrede'. Onder die omstandigheden staat niet op voorhand vast op welke wijze moet worden omgegaan met de spanning tussen vrijheidsrechten en effectief overheidshandelen. In hoofdstuk vijf wordt ingegaan op recente pogingen in omstandigheden tussen oorlog en vrede de spanning tussen bescherming door en tegen de overheid op alternatieve wijzen vorm te geven. In hoofdstuk zes adviseert de Raad over de gewenste vormgeving van overheidshandelen in reactie op 'nieuwe' dreigingen. Democratische en rechtsstatelijke waarborgen leveren daarbij een bijdrage aan effectief overheidshandelen in plaats van dat zij primair beperkingen zijn.

2. Begripsbepaling en positionering

2.1

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de centrale begrippen bij de zoektocht naar de balans tussen vrijheidsrechten en effectief overheidshandelen. Deze begrippen staan niet op zichzelf maar krijgen slechts betekenis in relatie tot opvattingen over de democratische rechtsstaat. Daarmee behelst dit hoofdstuk tevens een eerste positionering van de Raad.

2.2

Vrijheidsrechten en veiligheid

Ten aanzien van de grondrechten kan een onderscheid worden gemaakt tussen klassieke en sociale grondrechten. Sociale grondrechten omvatten de zorgplichten van de overheid in een moderne samenleving. Klassieke grondrechten zijn vrijheidsrechten. Vrijheidsrechten zijn vooral onthoudingsplichten van de overheid. Zij zijn gericht op bescherming van de burgers tegen de overheid door het creëren van een overheidsvrije sfeer. Het gaat hier bijvoorbeeld om vrijheid van godsdienst, vrijheid van meningsuiting en de persoonlijke vrijheid.¹⁰

Vrijheidsrechten zijn op drie verschillende manieren gerelateerd aan veiligheid. In de eerste plaats waarborgen de vrijheidsrechten dat de staat geen willekeurige en disproportionele inbeuk maakt op de veiligheid van de burgers. Dit is in de Grondwet zichtbaar in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10), het recht van eenieder op onaantastbaarheid van zijn lichaam (artikel 11), de onschendbaarheid van de woning (artikel 12) en de waarborgen tegen willekeurige vrijheidsontneming (artikel 15). Inmenging van de staat in de uitoefening van deze rechten kan alleen bij wet en voor zover noodzakelijk. In het *Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens* (EVRM) is de standaard formulering als volgt:¹¹

“Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

¹⁰ Er is discussie over welke grondrechten tot de klassieke grondrechten gerekend moeten worden. Zie Zoethout, 2003.

¹¹ Artikel 8, lid 2 EVRM. Soortgelijke clausules zijn opgenomen bij de artikelen 9, 10 en 11.

Wanneer de staat moet handelen is niet de vraag wat het belang van vrijheidsrechten is, maar is de vraag of het noodzakelijk is specifieke beperkingen aan te brengen in de vrijheidsrechten. Er is dan ook geen rechtvaardiging voor het aanbrengen van een hiërarchie in de vrijheidsrechten. De Raad kan zich vinden in de argumentatie zoals uiteengezet in de nota *Grondrechten in een pluriforme samenleving* waarbij de verhouding tussen de grondrechten wordt ingekleurd door aan maatschappelijke ontwikkelingen gerelateerde wetsgeschiedenis en jurisprudentie.¹²

In de tweede plaats dienen de vrijheidsrechten in veiligheid te kunnen worden uitgeoefend. Klassieke grondrechten vragen meer van de overheid dan de plicht tot onthouding. Het gaat er bijvoorbeeld niet alleen om dat de overheid vrije meningsuiting toelaat, maar ook dat zij deze mogelijk maakt. Vrijheidsrechten kunnen ook positieve verplichtingen met zich meebrengen, zoals beschermingsplichten of informatieplichten. De klassieke grondrechten hebben daarnaast niet alleen betrekking op individuen, maar komen ook toe aan sociale organisaties. Zij houden dus ook de vrijheid in je te organiseren om bepaalde doelen te bereiken.¹³ De overheid dient een veilige uitoefening daarvan te waarborgen.

In de derde plaats hebben de onthoudingsplichten van de overheid alleen betekenis in een context waarin de staat bedreigingen van leven en eigendom voldoende weet te reduceren. Immers, in een situatie waar het staatsmonopolie op legitiem gebruik van geweldsmiddelen ontbreekt, vervalt de basis voor geïnstitutionaliseerde bescherming tegen de staat. En wanneer leven en eigendom worden bedreigd door uitzonderlijke omstandigheden als oorlog of een omvangrijke ramp komen de onthoudingsplichten van de staat eveneens in een ander daglicht te staan. Het garanderen van – voldoende – veiligheid voor de burgers is een wezenskenmerk van de staat en wordt daarmee ook voorondersteld bij de rechtsstaat. In de rechtsstaat gaat het echter niet alleen om bescherming door de staat, maar tevens om bescherming tegen de staat.¹⁴ Bescherming door de staat kan – naast als voorwaarde voor staat en rechtsstaat – worden gezien als een cruciale zorgplicht van de overheid.¹⁵ Veiligheid heeft daarmee – hoewel niet in die zin opgenomen in de Grondwet – tevens het karakter van een sociaal grondrecht.¹⁶

De Raad benadrukt dat veiligheid een voorwaarde is voor de uitoefening van vrijheidsrechten. De inherente spanning tussen bescherming door en tegen de

¹² Minister voor BVK, 2004.

¹³ De bespreking van vrijheidsrechten is gebaseerd op Koekoek, 2003.

¹⁴ Zijlstra, 2003, p. 318.

¹⁵ De WRR spreekt over de 'klassieke rechtsstaat-plus', 2002, p. 53.

¹⁶ Rosenthal en Muller suggereren het opnemen van veiligheid als grondrecht in de Grondwet als een brug tussen de klassieke en de sociale grondrechten, 2004, p. 69.

overheid karakteriseert de rechtsstaat en dient niet te worden opgelost maar in balans te worden gebracht. De vrijheidsrechten zelf – en hun onderlinge verhouding – staan daarbij niet ter discussie, maar wanneer de staat moet handelen is de vraag of het noodzakelijk is specifieke beperkingen aan te brengen in de vrijheidsrechten. Het centraal stellen van vrijheidsrechten relateert het belang van veiligheid niet, maar benadrukt dit juist.

2.3

Rechtsstatelijke en democratische waarborgen

De onvermijdelijke spanning tussen vrijheidsrechten en effectief overheids-handelen dient in de bredere context van de democratische rechtsstaat geplaatst te worden. De democratische rechtsstaat wordt überhaupt gekarakteriseerd door een aantal onvermijdelijke interne spanningen. Dit heeft overduidelijk nadelen, maar is tegelijkertijd de essentie van de zogenaamde *checks and balances*, van macht en tegenmacht. Het belang van deze karakteristiek is wellicht naar de achtergrond gedrongen door een lange periode van relatieve binnenlandse rust in combinatie met de heldere bipolaire structuur van het internationale systeem tijdens de Koude Oorlog. In duidelijke en schijnbaar traag veranderende (veiligheids-)omstandigheden lijkt ook het stelsel van *checks and balances* te stollen. Door recente ontwikkelingen in de dreigingen – met name de dreiging van terroristische aanslagen – komt het stelsel meer in beweging.

Op dit moment zijn de spanningen tussen de verschillende waarborgen onderling en tussen de waarborgen en effectief overheidsoptreden zeer manifest. Doordat de democratische rechtsstaat in essentie een balansoefening is, kan het systeem zich aanpassen aan veranderende omstandigheden zonder dat de legitimiteit van het overheidsoptreden wordt gereduceerd. Daarbij is van belang dat de balansoefening op een overtuigende manier wordt uitgevoerd. Het ontkennen van de interne spanningen, bijvoorbeeld door het aanbrengen van een hiërarchie in waarborgen, of het ‘oplossen’ daarvan door het elimineren van sommige waarborgen, ondermijnt de werking van het gehele stelsel.

Ten aanzien van de waarborgen kan – hoewel vanuit historisch en feitelijk perspectief enigszins kunstmatig – een analytisch onderscheid worden gemaakt tussen rechtsstatelijke en democratische waarborgen. Vanuit rechtsstatelijk perspectief gaat het om de volgende onomstreden waarborgen.

1. Machtspreiding; bevoegdheden dienen over meerdere overheidsorganen of publieke ambten te worden gespreid ter voorkoming van machtsconcentratie en willekeur. Een verbijzondering hiervan is een scheiding tussen de drie zogeheten machten van de overheid (wetgeving, bestuur en uitvoering, en rechtspraak).
2. Vrijheidsrechten van de burger; in een rechtsstaat wordt, meestal in de constitutie, een aantal vrijheidsrechten van burgers gegarandeerd. Beperking van vrijheidsrechten door de overheid kan alleen op basis van een wet.

3. Rechtsbescherming; tegen beslissingen van de overheid die burgers direct raken staat beroep open bij een onafhankelijke rechter.
4. Wetmatigheid van bestuur; voor het overheidshandelen is een wettelijke grondslag nodig. Het bestuur moet tevens voldoen aan een aantal (on)geschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, *fair play*, motiveringsbeginsel, en het verbod op *detournement de pouvoir*. In het strafrecht gelden eveneens enkele specifieke in de wet vastgelegde uitgangspunten, zoals het beginsel van *nulla poena sine lege*: een feit kan niet strafbaar worden gesteld zonder voorafgaande wettelijke maatregel (artikel 16 Grondwet, artikel 1 Sv, artikel 7 EVRM). Een ander beginsel is dat van *nebis in idem*: men kan niet twee keer voor hetzelfde strafbare feit veroordeeld worden (artikel 68 Sr).

De democratische waarborgen worden in hogere mate ingekleurd door een inhoudelijk perspectief op het karakter van de democratie. Vanuit democratisch perspectief formuleert de Raad de volgende – tevens aan de rechtsstaat gerelateerde – waarborgen.¹⁷

5. Periodieke verkiezingen van volksvertegenwoordigende organen op basis van algemeen kiesrecht. Bij benoemde publieke ambtsdragers dient sprake te zijn van een eindige reguliere ambtsperiode (met uitzondering van onafhankelijke rechters die voor het leven worden benoemd).
6. Besluiten worden genomen met het gezag van een democratisch gevormde meerderheid (meerderheidsregel). Dit vooronderstelt tevens dat er sprake is van een zorgvuldige afweging waarbij de meerderheidsregel met gezag wordt gehanteerd. Besluiten die volgens een formele democratische procedure tot stand komen, moeten nog wel voldoen aan bepaalde rechtsstatelijke eisen.
7. Expressie, erkenning en organisatie van pluriformiteit. Daarbij hoort een voortdurend debat over wat tot de bevoegdheid van staat en overheid (de meerderheid) behoort.
8. Eenduidige toedeling van publieke verantwoordelijkheden (en gerelateerde bevoegdheden) en het afleggen van in beginsel openbare verantwoording daarover aan een direct gekozen algemeen vertegenwoordigend orgaan.
9. Naast de bovengenoemde formele verantwoordingsplicht voortdurende aandacht voor een adequate vormgeving en invulling van substantiële controle op bestuur en uitvoering.

¹⁷ De hier geformuleerde waarborgen zijn geformuleerd op een zeer algemeen niveau. Wanneer nader wordt ingegaan op de vormgeving van de waarborgen komen ‘inrichtingswaarborgen’ als decentralisatie en de autonomie van decentrale overheden in beeld. Decentralisatie kan ook (historisch) worden gerelateerd aan de wetmatigheid van bestuur en de daaraan gerelateerde bescherming tegen de overheid en aansprakelijkheid voor onrechtmatig bestuur.

In de discussie over de beperking van vrijheidsrechten ligt de nadruk veelal op het al dan niet in het geding zijn van de rechtsstaat. Daarbij ontbreekt dan ten onrechte de relatie met de democratie. De rechtsstaat is echter inhoudelijk in hoge mate ‘leeg’.¹⁸

“Zij richt zich te eenzijdig op het institutionele en juridische, vraagt vooral hoe de staat behoort te zijn ingericht, maar te weinig wat de overheid behoort te doen. [...] Deze idee moet zich, om als staatsidee te kunnen fungeren en een bindende, legitimerende werking te kunnen uitoefenen, met andere ideeën verbinden.”

Vanaf de 19e eeuw is de rechtsstaat zodanig vervlochten geraakt met de democratie dat de democratische rechtsstaat niet langer betekenisvol kan worden gescheiden in democratie en rechtsstaat.¹⁹ Dit geldt evenzeer voor de gerelateerde waarborgen. De democratische rechtsstaat is een stelsel van balancerende democratische en rechtsstatelijke waarborgen. Hierbij worden, afhankelijk van de maatschappelijke context, keuzen gemaakt ten aanzien van het relatief gewicht van de verschillende waarborgen in relatie tot de noodzaak van voldoende effectief overheidshandelen. Afhankelijk van de omstandigheden kan het gewicht van sommige waarborgen afnemen ten gunste van een toename van het gewicht van alternatieve waarborgen.

In relatie tot effectief overheidshandelen dient de discussie over rechtsstatelijke waarborgen te worden verbonden met democratische waarborgen, zonder een hiërarchie aan te brengen tussen rechtsstaat en democratie. Het in de discussie ontkoppelen van rechtsstaat en democratie leidt ertoe dat de veiligheid van de meerderheid tegenover de bescherming van de minderheid komt te staan zonder dat er mogelijkheden zijn de kloof te overbruggen.²⁰ Wanneer democratie en rechtsstaat in samenhang worden beschouwd, kunnen bruggen tussen beide perspectieven worden gebouwd. Een toename van de (wettelijke) handelingsmogelijkheden van de overheid kan dan – onverlet de blijvende plicht tot het vinden van de optimale balans tussen de rechtsstatelijke waarborgen – worden gecompenseerd door versterking van (procedurele) democratische waarborgen.

De Raad plaatst de onvermijdelijke spanning tussen vrijheidsrechten en effectief overheidshandelen in de bredere context van de democratische rechtsstaat. Er dient voortdurend gezocht te worden naar de balans tussen de verschillende democratische en rechtsstatelijke waarborgen. Daarbij staat het belang van de waarborgen zelf niet ter discussie. Hoewel rechtsstaat en democratie analytisch kunnen worden onderscheiden, dient de balans tussen

¹⁸ Van der Pot-Donner, 2001, p. 157.

¹⁹ Democratie en rechtsstaat kunnen niet gescheiden, maar vanzelfsprekend wel onderscheiden worden. Zie Zijlstra, 2003, p. 316

²⁰ Ignatieff, 2004, pp. 46-7.

veiligheid en vrijheid te worden gevonden binnen het samenhangende stelsel van checks and balances van de democratische rechtsstaat.

Evenredigheid en subsidiariteit

In het zoeken naar de balans tussen vrijheidsrechten en effectiviteit spelen evenredigheid en subsidiariteit een centrale rol. Bij de criteria evenredigheid en subsidiariteit worden democratische en rechtsstatelijke waarborgen met elkaar verbonden.

Evenredigheid houdt in dat het middel in verhouding moet staan tot het doel. Juridisch betekent het dat wetgeving die resulteert in een onevenredige belasting van bepaalde groepen burgers zonder dat een dergelijk nadeel adequaat wordt gecompenseerd in beginsel onrechtmatig is.²¹ Evenredigheid heeft tevens een relatie met de eis van doelmatigheid in die zin dat er sprake dient te zijn van een evenredige verhouding tussen baten en lasten. De impliciete vooronderstelling is dat de maatregelen doeltreffend zijn. Zoals eerder aangegeven is er geen sprake van een spanning tussen vrijheid en veiligheid, maar van een spanningsvolle relatie tussen de vrijheidsrechten van de burger en het vermogen van de overheid effectief te handelen. Evenredigheid vooronderstelt dat overtuigend kan worden vastgesteld in welke mate maatregelen doeltreffend zijn.

Subsidiariteit betekent in juridische zin – als kwaliteitseis met betrekking tot wetgeving – dat de overheid zich zoveel mogelijk moet beperken tot het stellen van minimum eisen of, het spiegelbeeld daarvan, dat de wetgever daar waar mogelijk ruimte moet laten voor het zelfregulerende vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties.²² Subsidiariteit heeft tevens een bestuurlijke connotatie, waarbij het er om gaat dat taken en bevoegdheden binnen de overheidsorganisatie daar worden neergelegd waar zij het meest doeltreffend en doelmatig kunnen worden uitgeoefend.

In het vinden van de balans tussen vrijheidsrechten en effectief overheidshandelen dienen volgens de Raad evenredigheid en subsidiariteit een centrale plaats in te nemen. Voornoemde criteria zijn niet alleen formeel (rechtsstatelijke) maar tevens inhoudelijk (democratisch) van aard. Aan beide aspecten dient bij de afweging substantieel inhoud te worden gegeven.

Arena's

Evenredigheid en subsidiariteit dienen tevens maatgevend te zijn voor het 'niveau' waarop de afweging tussen vrijheidsrechten en het belang van effectief overheidshandelen wordt gemaakt. Deze afweging speelt – naast bij rechterlijke toetsing – in vier arena's.

²¹ Verhey, 2005, p. 15. Verwijzing naar HR 18 januari 1991, AB 1991, 241.

²² Verhey, 2005, p. 15.

In de eerste plaats speelt deze afweging op het niveau van de wetgeving. Het meest in het oog springt daarbij de wetgeving op het terrein van terrorismebestrijding, maar ook op het terrein van criminaliteitsbestrijding staat de balans tussen bevoegdheden en vrijheidsrechten ter discussie.

In de tweede plaats speelt deze afweging op het niveau van het bestuur, inclusief het lokaal bestuur, waar al dan niet bevoegdheden worden uitgeoefend afhankelijk van de (buitengewone) omstandigheden. Hoewel, net als bij wetgeving, de Europese context overduidelijk van belang is, is er geen sprake van een Europese bestuurlijke afweging tussen vrijheidsrechten en het belang van effectief overheidshandelen.

In de derde plaats is er binnen het lokaal bestuur een specifieke rol weggelegd voor de burgemeester, daar waar het uitoefenen van vrijheidsrechten leidt tot een onacceptabele (dreigende) verstoring van de openbare orde en veiligheid op het lokale niveau.

In de vierde plaats is er discussie over de noodzakelijk geachte bevoegdheden van professionals. Hierbij kan gedacht worden aan de discussie over prepressieve bevoegdheden – dwingend optreden voordat er sprake is van strafbare feiten – van de politie.²³ Een ander voorbeeld is het toekennen van de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van het aanwijzen van gebieden waar preventief gefouilleerd kan worden aan de officier van justitie.²⁴

De Raad acht het positief dat de afweging tussen vrijheidsrechten en effectief handelen plaatsvindt in verschillende arena's. Dit is van belang vanuit zowel het gezichtspunt van effectiviteit als vanuit het gezichtspunt van het organiseren van macht en tegenmacht. Wel dient duidelijk en overtuigend te zijn in welke arena welke afwegingen worden gemaakt.

2.4

Vrije burgers in veiligheid

In een democratie staat de vrijheid van burgers centraal. Vanuit democratisch perspectief dient bij elke beleidsmaatregel te worden overwogen in hoever het mogelijk is de vrijheid van de burgers te vergroten en in hoever het nodig is de vrijheid van de overheid te beperken.²⁵ Democratische regeringen dienen de vrijheid van burgers door het waarborgen van voldoende veiligheid voor het realiseren van individuele en gezamenlijke vrijheid. Vrijheid is niet alleen negatieve vrijheid – ‘met rust gelaten worden’ – maar ook positieve vrijheid in het streven naar en realiseren van ‘het goede leven’.²⁶

²³ Van den Brink, 2004, p. 130.

²⁴ Minister van Justitie en minister van BZK, brief terrorismebestrijding, 2004, pp. 12-3.

²⁵ Hoogerwerf, 1978, p. 28.

²⁶ Zie voor klassieke literatuurverwijzingen over vrijheid in relatie tot veiligheid Stephanie Roels, 2005.

Veiligheid betekent dat – gegeven gedrag in overeenstemming met de gezamenlijk vastgestelde regels – individuen en de samenwerkingsverbanden die zij aangaan er op kunnen vertrouwen dat zij niet worden geconfronteerd met onvoorspelbare of onnodige beperkingen van de negatieve en positieve vrijheid. Dit vooronderstelt vertrouwen dat het systeem van regels – inclusief de wijze waarop dit tot stand komt – als uitgangspunt voor adequaat handelen kan worden genomen.²⁷

Datgene wat de bestaande orde – inclusief de wijze waarop deze legitiem kan worden veranderd – bedreigt, kan worden aangeduid als een vitaal belang. Welke belangen als vitaal worden gezien is afhankelijk van de politiek maatschappelijke context.²⁸ Specifieke beperkingen van de algemeen geformuleerde vrijheidsrechten zijn noodzakelijk wanneer een vitaal belang in het geding is, en de overheid onvoldoende handelingsmogelijkheden heeft haar verantwoordelijkheid voor de veiligheid waar te maken.

In de rechtsstaat is daarmee – zoals eerder is gesteld – altijd sprake van een afweging tussen het belang van bescherming tegen de overheid en bescherming door de overheid. In de begroting van BZK voor 2005 wordt dit dilemma beschreven in relatie tot de bestrijding van terrorisme.²⁹

“Het dilemma waar wij ons mee geconfronteerd zien, is dat de intenties en handelingen van internationaal opererende terroristen erop gericht zijn maximaal van deze vrijheden [fundamentele individuele vrijheidsrechten] gebruik te maken om onze rechtsstaat in het hart te treffen en daarmee de fundamentele rechten van onze burgers te schenden. Zo dreigt de bescherming van grondrechten, die de rechtsstaat zijn burgers biedt en móet bieden, tegelijkertijd de rechtsstaat onmachtig te maken om de veilige uitoefening van die grondrechten te kunnen waarborgen.”

Er is – ook getuige bovenstaande passage – geen discussie over de intrinsieke waarde van de democratische rechtsstaat. Er is wel veel aandacht voor de spanning tussen veiligheid en vrijheidsrechten. Veel minder aandacht is er in de politieke en maatschappelijke discussie voor het perspectief dat de democratische rechtsstaat op de langere termijn het meest doeltreffende stelsel is om met de spanning tussen veiligheid en vrijheid om te gaan. In een goed functionerende democratische rechtsstaat zijn de burgers veiliger dan in een ander staatsbestel. Vooral nog lijkt het er niet op dat alternatieve stelsels beter in staat zijn de veiligheid van de staat en zijn burgers te waarborgen.³⁰

²⁷ Zie ook WRR, *De toekomst van de rechtsstaat*, 2002.

²⁸ In het *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007* worden de volgende vitale belangen aangeduid: nationale rechtsorde, internationale rechtsorde, openbare veiligheid, economische veiligheid.

²⁹ Memorie van toelichting begroting BZK, 2005, B.2.1.

³⁰ Buzan, 1991.

De Raad benadrukt dat de democratische rechtsstaat het meest effectieve stelsel is om de veiligheid van vrije burgers te waarborgen. De democratische rechtsstaat vormt in die zin niet in de eerste plaats een beperking van de mogelijkheden voor het waarborgen van veiligheid maar levert daar juist een cruciale bijdrage aan.

Rob

3. Duidelijk begrensde vrijheid

3.1

Inleiding

De geschiedenis van de rechtsstaat is de geschiedenis van bescherming van vrije burgers tegen machtsmisbruik en willekeur van de vorst. Tegelijkertijd is duidelijk dat de aard en ernst van de bedreigingen mede bepalend zijn voor de mate waarin de overheid moet handelen. Dit heeft als consequentie dat de mate van onveiligheid mede bepalend is voor de mate waarin de overheid haar handelingsmogelijkheden moet aanpassen c.q. uitbreiden en enige specifieke beperkingen moet aanbrengen in algemeen geformuleerde vrijheidsrechten.

Wat – de ernst van – onveiligheid is en welk handelen van de overheid daardoor wordt gerechtvaardigd is geen vraag die technocratisch beantwoord kan worden. Maatstaven als aantallen slachtoffers of gemiddeld verlies aan levensjaren zijn – voorzover zij al vastgesteld kunnen worden – maar ten dele bepalend. Zoals eerder aangegeven, geldt dit ook voor het vaststellen van wat als vitaal belang kan worden aangemerkt en voor het vaststellen wanneer – en in welke mate – een vitaal belang in het geding is. Antwoord op deze vragen vooronderstelt uiteindelijk een gezaghebbende politieke afweging. Tegelijkertijd is niet elke bedreiging van de veiligheid gelijk, en dit heeft consequenties voor de wijze waarop de politieke afweging binnen de democratische rechtsstaat gestalte krijgt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de relatie tussen de aard van de dreigingen en de daaraan gerelateerde wijze waarop de vrijheidsrechten worden beperkt.

3.2

Typologie van dreigingen en beperkingen

Wanneer dreiging en beperkingen van vrijheidsrechten expliciet aan elkaar worden gerelateerd ligt de vraag voor welke – type of mate van – dreiging noodzaak tot welke beperkingen. Aangezien het hier gaat om beperking van de vrijheidsrechten is de vooronderstelling dat er een vitaal belang in het geding is. Het is dan hier ook niet van belang in algemene zin soorten dreigingen in kaart te brengen. Het gaat om de vraag welke typen dreigingen tot welke beperkingen leiden en wat daarvoor de grondslag is. Aangezien een belangrijke waarborg is dat vrijheidsrechten alleen bij wet beperkt kunnen worden is de wetgevingsstructuur bepalend voor de grondslag van deze beperkingen. Beperking van de vrijheidsrechten kan in het Nederlandse recht alleen op basis van reguliere wetgeving of op basis van noodwetgeving.

Regulier recht

Ten aanzien van de klassieke grondrechten zijn verschillende excepties of beperkingsclausules geformuleerd. De vrijheidsrechten kunnen bij wet beperkt worden. Beperkingen van de vrijheidsrechten dienen gepaard te gaan met adequate waarborgen. Wat in dat verband adequaat is, is onderwerp van

politiek debat. Een belangrijk thema is bijvoorbeeld de spanning tussen de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet) en het belang van het verzamelen, bewaren, uitwisselen en gebruiken van informatie met het oog op een effectief veiligheidsbeleid. Dit thema raakt niet alleen aan de privacy maar ook aan de belangrijke waarborg van rechtsbescherming, bijvoorbeeld wanneer het gaat om het gebruik van geheime informatie van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) in strafzaken.

In de Grondwet ligt besloten dat vrijheidsrechten kunnen worden beperkt door het strafrecht. De vrijheid van meningsuiting wordt bijvoorbeeld beperkt waar het gaat om antisemitische uitlatingen. Waar het gaat om het strafrecht en strafprocesrecht is sprake van strikte waarborgen ten aanzien van de rechten van de verdachte. Een actuele discussie betreft het gebruik van bestuursrechtelijke maatregelen die leiden tot een beperking van de vrijheidsrechten. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer bestuursrechtelijke maatregelen vrijheidsontneming (artikel 15 Grondwet) tot gevolg kunnen hebben. Het klassieke voorbeeld is de zogenaamde bestuurlijke ophouding.³¹ De wetgever formuleert daarbij een kader waarbinnen de afweging tussen vrijheidsrechten en veiligheid wordt gemaakt door het bestuur.

Noodrecht

Het noodrecht gaat veel verder dan excepties en betekent het opschorten van grondrechten. In buitengewone omstandigheden zijn uitzonderlijke bevoegdheden voor het bestuur noodzakelijk. Het noodrecht is neergelegd in artikel 103 van de Grondwet.³² De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu) geeft met de bijbehorende invoeringswetgeving uitvoering aan dit grondwetsartikel.³³ Uit de analyse van Brainich von Brainich Felth blijkt dat de Cwu impliciet uitgaat van drie categorieën van recht die relevant zouden zijn bij het optreden van het bestuur in een crisissituatie: normaal recht, een tussen categorie ('vredescalamiteiten') en noodrecht (voor *worst case*-situaties).³⁴ Het Nederlandse recht kent echter zoals gesteld niet meer dan twee categorieën: regulier recht en noodrecht. In Nederland is er geen apart crisisrecht.

Onder het noodrecht heeft het bestuur uitzonderlijke bevoegdheden, en de cruciale eerste vraag is wanneer het noodrecht geldt. In het noodrecht wordt een onderscheid gemaakt tussen inwerkingtreding (standaard voor alle wetgeving) en inwerkingstelling. Voor inwerkingstelling van noodwetgeving

³¹ Artikel 176a Gemeentewet.

³² Het noodrecht komt in de Grondwet tevens aan de orde in artikel 99a over civiele verdediging en artikel 14 over onteigening en vernietiging. Deze artikelen zijn in het kader van dit advies minder relevant. Voor een uitgebreide beschrijving zie Brainich von Brainich Felth, 1993, 2004.

³³ Inwerkingtreding 1997.

³⁴ Brainich von Brainich Felth, 2004, p. 44.

dient er sprake te zijn van buitengewone omstandigheden. Buitengewone omstandigheden impliceren dat een vitaal belang in het geding is. In sommige gevallen kan inwerkingstelling nog een besluit eisen. In algemene zin kan noodwetgeving op twee manieren in werking worden gesteld: separaat of onder het regime van de noodtoestand.³⁵ Een voorbeeld van een separate inwerkingstelling is de bevoegdheid van de burgemeester – die een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de openbare orde en veiligheid – om een noodbevel uit te vaardigen. De noodbevoegdheden van de burgemeester met het oog op de openbare orde en veiligheid zijn vastgelegd in artikel 175 (noodbevelsbevoegdheid) en artikel 176 (noodverordeningsbevoegdheid) van de Gemeentewet. Dat het hier ondubbelzinnig om noodbevoegdheden gaat blijkt uit de zin: “Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken”.³⁶

Wetgevingsstructuur en omstandigheden

Zeer schematisch beschouwd kan gesteld worden dat regulier recht betrekking heeft op normale omstandigheden en noodrecht op buitengewone omstandigheden. Dit betekent dat wanneer onder normale omstandigheden een structurele beperking van de vrijheidsrechten aangewezen is, dit zijn beslag dient te krijgen in het reguliere recht. Het gaat daarbij om structurele beperkingen die naar verwachting over een langere termijn noodzakelijk zullen zijn. Buitengewone omstandigheden zijn expliciete, tijdelijke en welbepaalde uitzonderingen op de regel. De noodzaak tot tijdelijke aanpassing van het handelingskader van de overheid is overduidelijk. Het doel is onder buitengewone omstandigheden effectief te kunnen handelen met het oog op een zo snel mogelijke terugkeer naar de normale situatie. Het primaat verschuift tijdelijk naar de uitvoerende macht.³⁷

3.3

Aanpassing reguliere handelingsmogelijkheden

Maatschappelijke veranderingen leiden voortdurend tot de noodzaak de handelingsmogelijkheden van de overheid aan te passen. De balans tussen bevoegdheden en vrijheidsrechten is volgens sommigen fundamenteel verstoord door factoren als de toegenomen mobiliteit, anonimiteit, en internationalisering. In de begroting van BZK voor 2005 wordt het als volgt verwoord.³⁸

“Onze open en mobiele samenleving zal dus een nieuw evenwicht moeten vinden tussen de gewaarborgde uitoefening van vrijheidsrechten en actieve

³⁵ Brainich von Brainich Felth, 2004, p. 44-5.

³⁶ Brainich von Brainich Felth, 2004, p. 73.

³⁷ De Raad maakt onderscheid tussen drie dimensies van het primaat van de politiek: 1) het primaat van de Tweede Kamer ten opzichte van de regering; 2) het primaat van de wetgever ten opzichte van de uitvoerende en de rechterlijke macht; 3) het primaat van het politiek bestuur ten opzichte van het ambtelijk apparaat.

³⁸ Vaststelling begroting BZK 2005, B.2.1.

bescherming tegen aanslagen op democratie en rechtsstaat. De overheid zal meer armslag moeten hebben om preventief en zonodig ook repressief te kunnen handelen. Dit overheidshandelen zal meer dan voorheen raken aan individuele vrijheden van personen ten aanzien van wie aanwijzingen bestaan dat zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid. [...] De bescherming van onze democratie en onze samenleving vraagt dan ook nadrukkelijk om een herwaardering van die mogelijkheden en in elk geval uitbreiding van de titels op grond waarvan naar burgers navraag mag worden gedaan of controles mogen worden uitgevoerd. Ook zal de bestuurlijke doorzettingsmacht moeten worden vergroot”.

De redenering is als volgt: de wereld is zodanig veranderd dat de overheid de veiligheid niet langer kan waarborgen met de huidige bevoegdheden, bevoegdheden die in hoge mate uitgaan van plaatsgebonden en kenbare nationale burgers. Dit noopt tot meer bevoegdheden om informatie te verzamelen, te analyseren, te delen, te bewaren en te gebruiken.³⁹ Dit alles in toenemende mate in een internationale – vooral Europese – context. Bovendien moet de bestuurlijke doorzettingsmacht worden vergroot.

Aan de onderbouwing van een structurele verandering in de beperking van de vrijheidsrechten kleven meerdere problemen waarvan sommige praktisch en andere meer fundamenteel van aard zijn. Op een praktisch niveau speelt dat de effectiviteit van meer controlebevoegdheden vaak moeilijk kan worden onderbouwd. Na bijvoorbeeld een terroristische aanslag blijkt veelal dat relevante informatie vooraf beschikbaar was bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar dat deze informatie niet adequaat is gedeeld en geïnterpreteerd. De omvang van dit probleem neemt aan gewicht toe in de Europese context, waar het praktische probleem gerelateerd is aan meer fundamentele vragen over harmonisatie van Europese wetgeving versus het creëren van een aparte Europese rechtsruimte⁴⁰ voor bijvoorbeeld terroristische misdrijven.⁴¹ Het is in een dynamische en in toenemende mate ‘open’ samenleving überhaupt moeilijk vast te stellen welke bevoegdheden noodzakelijk zijn. De werking van maatregelen en het vormgeven van democratisch rechtsstatelijke waarborgen zijn daarbij veelal niet vanzelfsprekend.

Bij structurele aanpassingen van het handelingsvermogen van de overheid gaat het om het hervinden van de balans tussen effectiviteit en vrijheid in reactie

³⁹ Het beste voorbeeld van vergaande controlebevoegdheden is de Amerikaanse Patriot Act., in het bijzonder sectie 213. *Washington Post* (May 9, 2005) ‘*ACLU urges congress to modify “Sneak and Peak” Patriot Act Power*’.

⁴⁰ Lezing minister Donner bij de conferentie van de Staten-Generaal. Zie ook Hert en Roos, 2004.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld de discussie over de aparte status van terroristische en andere ernstige misdrijven binnen de Europese context. *European Voice* (7-13 April 2005) ‘*MEP clash over terrorists’ exclusion from criminal code*’.

op brede maatschappelijke ontwikkelingen en gerelateerde ontwikkelingen in de bedreigingen. Er is structureel iets veranderd in de balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid en het is aan de wetgever deze balans te herstellen. De discussie over het herstel van de balans is expliciet politiek van aard, en het hervinden van de balans verloopt volgens reguliere democratische procedures. In feite gaat het om een bijstelling van het perspectief op de dreigingen en het antwoord dat de overheid hierop dient te geven. Een overtuigende afweging vooronderstelt dat de verschillende vooronderstellingen die hieraan ten grondslag liggen worden geëxpliciteerd in het politieke – en maatschappelijke – debat. De veranderingen in de dreigingen dienen opgevat te worden als een *bevechtbaar* (contested) *dreigingsbeeld*:

Het is goed voorstelbaar dat er van een ernstige en structurele dreiging sprake is, maar het ontbreekt aan overeenstemming over de aard van de dreiging en de noodzakelijke reacties. De rol van vooronderstellingen staat centraal, en juist over de vooronderstellingen is discussie. Het gaat daarmee om het formuleren van een mens- en wereldbeeld en de discussie is daarmee expliciet politiek van aard – of behoort dat te zijn.

Het is niet per definitie zo dat aanpassing of zelfs specifieke uitbreiding van de handelingsmogelijkheden van de overheid – en spiegelbeeldig specifieke beperkingen van de vrijheidsrechten van burgers – ten koste gaat van de individuele vrijheid. Met evenveel recht zou betoogd kunnen worden dat het logisch is dat de enorme toename van de handelingsmogelijkheden van burgers een pendant moet krijgen bij de overheid. Wel is het van belang bij structurele aanpassing van het handelingsvermogen van de overheid de verschillende democratisch rechtsstatelijke waarborgen een centrale plaats te geven in de afwegingen. De toename van controlebevoegdheden en bestuurskracht zijn meer dan pragmatische aanpassingen wanneer de democratisch rechtsstatelijke waarborgen in het geding zijn. Het is zaak in dat geval het stelsel van *checks and balances* in evenwicht te houden.

In het structureel aanpassen van de balans tussen effectief overheidsoptreden en de vrijheidsrechten van de burgers is er altijd het risico dat te veel nadruk wordt gelegd op de (vermeende) effectiviteit en te weinig op de consequenties voor het stelsel van *checks and balances*. Bij structurele aanpassingen van het handelingsvermogen van de overheid dienen democratisch rechtsstatelijke waarborgen eveneens te worden aangepast. Aandacht hiervoor dient een centrale plaats in te nemen in het politieke debat. Dit is van belang vanuit het perspectief van behoud van legitimiteit, maar evenzeer vanuit de noodzaak tot behoud van flexibiliteit. Bij structurele aanpassingen dienen de democratisch rechtsstatelijke waarborgen in samenhang een centrale rol te spelen bij de afweging.

Bij een nadruk op meer controle (de verhouding tussen de overheidsvrije sfeer en effectiviteit) en bestuurskracht (het beschikken van de handelingsmogelijkheden van de overheid) dient in de eerste plaats aandacht te worden besteed

aan een blijvend adequate spreiding van macht. De volgende drie voorbeelden illustreren wat dit betekent.

1. Wanneer het noodzakelijk is op Europees niveau meer informatie uit te wisselen en te gebruiken, verdient het aanbeveling tegelijkertijd na te denken over een voldoende toegeruste Europese pendant van het College Bescherming Persoonsgegevens. Hoewel er op Europees niveau aandacht is voor het privacyvraagstuk⁴², spelen de gevolgen van internationalisering voor het stelsel van *checks and balances* in de politieke discussies een onvoldoende rol.
2. De recente voorstellen tot uitbreiding van de bevoegdheden van de politie leiden ertoe dat de bevoegdheden van de politie en van de AIVD elkaar zeer dicht naderen. De Raad van State wijst erop dat met de voorstellen in feite een nieuwe invulling aan het opsporingsbegrip wordt gegeven, zodanig dat het onderscheid met inlichtingen moeilijk te maken is. Hoewel er politiek geen draagvlak is voor een staatsveiligheidspolitie is er onvoldoende discussie over de relatie tussen inlichtingen en opsporing, en op welke wijze misbruik voorkomen kan worden wanneer beide functies meer door elkaar gaan lopen. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan versterking van de controle op de rechtmatigheid, zoals voorgesteld door de Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD.
3. Bij de discussies over een mogelijk nieuw te formeren Ministerie van Veiligheid gaat alle aandacht uit naar de noodzaak tot betere coördinatie. De vraag wat het betekent voor het stelsel van *checks and balances* wanneer opsporing en vervolging in één hand komen, komt daarbij nauwelijks aan de orde.

De Raad is van mening dat structurele wijzigingen in de balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid dienen te worden vormgegeven in het reguliere recht. Het gaat daarbij altijd over een politieke visie op de samenleving en de rol van de overheid en dit dient expliciet te zijn. De Raad benadrukt dat bij wijzigingen in de balans nadrukkelijk aandacht dient te worden besteed aan wat dit betekent voor het stelsel van democratische en rechtsstatelijke waarborgen. Aan de verschillende waarborgen dient – in samenhang – zoveel als mogelijk recht te worden gedaan.

3.4

Aanpassing buitengewone handelingsmogelijkheden

In reactie op maatschappelijke ontwikkelingen en de daaraan gerelateerde bedreigingen heeft ook het noodrecht zich ontwikkeld. Zoals gezegd gaat het noodrecht veel verder dan beperking van de grondrechten. Onder buitengewone omstandigheden kunnen grondrechten worden opgeschort.

⁴² Zoals de Artikel 29 werkgroep (Richtlijn 95/46/EG) en de Gemeenschappelijke Controle Autoriteiten voor Europol, het Schengen-informatiesysteem en het Douane-informatiesysteem.

Het opschorten van grondrechten kan alleen wanneer er sprake is van een algemene noodtoestand. De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu) kent daarnaast de figuur van de beperkte noodtoestand. Het verschil met de algemene noodtoestand is dat dan geen beperkingen van de grondrechten mogelijk zijn, maar dat wel kan worden afgeweken van grondwettelijke bepalingen die betrekking hebben op bevoegdheden van organen van decentrale overheden. De beperkte noodtoestand verwijst in feite naar een situatie van crisis.

Crisismanagement

Moderne inzichten in het crisismanagement (netwerkperspectief) vereisen dat noodbevoegdheden flexibel kunnen worden ingezet.⁴³ Dit was de achtergrond van de Cwu en de introductie van de zogenaamde beperkte noodtoestand. Het gaat dan om een situatie waarin meerdere noodwetten relevant zijn en de inwerkingstelling van meerdere noodbevoegdheden door de situatie wordt vereist. Er is echter in deze situatie geen sprake van de algemene noodtoestand. Door deze constructie kon de ‘blokstructuur’⁴⁴ van de Oorlogswet voor Nederland en van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag vervallen. De flexibiliteit neemt toe doordat de verlengingswet is vervallen voor wetgeving die onder het regime van een noodtoestand in werking wordt gesteld. De beoogde flexibiliteit wordt echter teniet gedaan door de procedure voor het instellen van de noodtoestand zelf. Brainich von Brainich Felth formuleert het als volgt.⁴⁵

“Voor de verlengingswet van de verschillende noodwetten is een andere procedure in de plaats gekomen, namelijk besluitvorming van de Staten-Generaal in verenigde vergadering inzake het voortduren van de noodtoestand. De beoogde flexibiliteit is daarmee niet bereikt. Integendeel, uit oefeningen is inmiddels gebleken dat een noodtoestand waarschijnlijk niet om de beoogde pragmatische redenen in werking zal worden gesteld; deze wetgeving zal daardoor een dode letter blijven met uitzondering van de regeling inzake de algemene noodtoestand die noodzakelijk blijft voor het geval van grondrechten moet worden afgeweken.”

Hij stelt als alternatief voor de beperkte noodtoestand te vervangen door de inwerkingstelling van meerdere noodwetten en noodbepalingen met één KB waarbij wordt volstaan met één verlengingswet voor al deze in werking gestelde noodwetgeving. Dit is – zoals hij zelf aangeeft – een pragmatische oplossing, die goed kan werken als er sprake is van een duidelijke crisis.

⁴³ Deze bespreking is gebaseerd op Brainich von Brainich Felth, 2004, pp. 44-6.

⁴⁴ De ‘blokstructuur’ bestond uit de toestand van verhoogde waakzaamheid, de burgerlijke uitzonderingstoestand, de staat van oorlog en de staat van beleg.

⁴⁵ Brainich von Brainich Felth, 2004, p. 46.

Specifieke noodbevoegdheden

De aard van de zogenaamde nieuwe bedreigingen maken het moeilijk – en weinig zinvol – het onderscheid tussen regulier recht en noodrecht te blijven relateren aan het onderscheid tussen oorlog en vrede. In het kader van de spanning tussen effectiviteit en vrijheidsrechten staat hier de vraag centraal of vrijheidsrechten beperkt kunnen worden zonder dat er sprake is van een algemene noodtoestand. De vraag is, anders geformuleerd, wanneer het gerechtvaardigd is gebruik te maken van specifieke noodwetgeving. Het is goed daarbij terug te grijpen op de kern van noodwetgeving, namelijk dat er sprake is van een duidelijke en helder afgebakende tijdelijke dreiging. Het gaat hierbij om een situatie waarbij de specifieke risico's en de daaraan gerelateerde maatregelen niet ter discussie staan. Daarbij speelt geobjectiveerde kennis een belangrijke rol.⁴⁶ Er dient sprake te zijn van een *onbetwist dreigingsbeeld*:

Gegeven de stand van kennis is er geen discussie over het specifieke dreigingsbeeld en gerelateerde tijdelijke en noodzakelijke maatregelen die de deskundigen formuleren. De deskundigen ontlenen hun gezag aan hun onafhankelijkheid en het feit dat zij zijn ingebed in het wetenschappelijke domein en de daaraan gerelateerde waarborgen.

Onbetwist betekent overigens niet dat er geen onzekerheden zijn, maar wel dat hiermee overtuigend kan worden omgegaan met klassieke methoden van risicoanalyse- en management. Dit betekent dat in hoge mate technocratisch met de dreiging kan worden omgegaan.

Specifieke noodwetgeving is effectief en gerechtvaardigd wanneer de centrale grondslagen voor noodwetgeving aanwezig zijn. Er dient sprake te zijn van een acute en onbetwiste noodzaak tot handelen met uitzicht op een snelle terugkeer naar de reguliere omstandigheden. Bij noodwetgeving verschuift de macht daarmee noodzakelijkerwijs naar het bestuur, dat over het handelen achteraf verantwoording aflegt. Bij de verantwoording staan de criteria evenredigheid en subsidiariteit centraal. Het is zaak het handelen en de onderbouwing daarvan zo te organiseren dat aan deze voorwaarden wordt voldaan. De organisatie van de infectieziektebestrijding is in dit verband een nastrevenswaardig voorbeeld. In reactie op het toegenomen belang van de dreiging van infectieziekten zijn nieuwe voorstellen gedaan waarbij twee uitgangspunten centraal staan.⁴⁷

In de eerste plaats is gekozen voor een strikte scheiding tussen inhoud en beleid. De dreiging en de gerelateerde noodzakelijke maatregelen worden onderbouwd door een forum van onafhankelijke deskundigen. Na een bestuurlijke toets wordt dit advies voorgelegd aan de minister van VWS die – wanneer hij het advies overneemt – de politieke verantwoording draagt. Aan het

⁴⁶ Zie in dit verband ook de beheersingsstrategie voor operationele risico's in RIVM, 2003.

⁴⁷ Minister van VWS, 2004.

criterium evenredigheid is op deze wijze overtuigend inhoud gegeven. Tevens is volstrekt helder waar de politieke verantwoordelijkheid voor de maatregelen ligt.

In de tweede plaats is gekozen voor het centraal staan van de lokale bevoegdheden. Praktisch alle bevoegdheden blijven bij de burgemeester. Het uitoefenen van bevoegdheden bij behandeling is immers altijd een lokale aangelegenheid. In het geval dat het uitoefenen van lokale bevoegdheden van nationaal belang is, wordt er niet gekozen de minister extra bevoegdheden te geven. In plaats daarvan is gekozen voor een getrappt systeem van bevoegdheden. Dit betekent dat in de nieuwe voorstellen de minister formeel de bevoegdheid krijgt af te dwingen dat de burgemeester zijn bevoegdheden gebruikt. De minister is dan vervolgens verantwoordelijk voor het feit dat de burgemeester zijn bevoegdheden gebruikt. Hiermee wordt voldaan aan het criterium subsidiariteit zonder dat het risico dreigt van een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling.

De Raad acht specifieke noodwetgeving gerechtvaardigd met het oog op omstandigheden waarin gesproken kan worden van een onbetwist dreigingsbeeld. Bij daadwerkelijke beperking van de vrijheidsrechten staan evenredigheid en subsidiariteit centraal. Er dient daarbij sprake te zijn van een duidelijke scheiding tussen de inhoudelijke onderbouwing en bestuurlijke keuzen. De Raad benadrukt het belang van het neerleggen van bevoegdheden waar zij het meest doeltreffend kunnen worden uitgeoefend. De politieke verantwoordelijkheid voor het uitoefenen van bevoegdheden dient helder te zijn.

3.5

Conclusie

Veranderingen in de balans tussen vrijheidsrechten en de noodzaak tot overheidsoptreden kunnen op twee manieren worden vormgegeven. In de eerste plaats kunnen structurele aanpassingen van de handelingsmogelijkheden – onder conditie van een bevechtbaar dreigingsbeeld – worden vormgegeven in het reguliere recht. In de tweede plaats kan aanpassing van de handelingsmogelijkheden in buitengewone omstandigheden worden vormgegeven in het noodrecht. Specifieke noodwetgeving vooronderstelt dat er sprake is van een onbetwist dreigingsbeeld. Zowel bij structurele aanpassingen als ten aanzien van specifieke noodwetgeving speelt de volksvertegenwoordiging een belangrijke rol bij de afweging tussen vrijheidsrechten en veiligheid.

Wanneer het gaat om structurele aanpassingen van het handelingsvermogen betreft de rol van de volksvertegenwoordiging allereerst het voeren en uitdragen van de discussie over de aard van de dreiging en het belang daarvan. In het vervolg op de politieke discussie staat de wetgevende rol van de volksvertegenwoordiging centraal. De te verwachten werking van de maatregelen op de lange termijn dient daarbij een belangrijke rol te spelen. De volksvertegenwoordiging dient zich daarnaast in het bijzonder te richten op het behoud van de samenhang en flexibiliteit van het stelsel van *checks and balances*. Dit

is van belang voor het behoud van legitimiteit op de langere termijn en voor behoud van het aanpassingsvermogen van de overheid.

Wanneer het gaat om het handelen onder buitengewone omstandigheden verschuift het primaat naar het bestuur. De volksvertegenwoordiging komt daarmee meer in de rol van controleur. Dit betekent dat de aandacht vooraf dient uit te gaan naar het adequaat vormgeven van controle. De wijze waarop de onderbouwing van de dreiging is georganiseerd moet niet achteraf ter discussie staan, en politieke verantwoordelijkheden dienen helder en op het juiste niveau te zijn belegd.

Bij het bepalen van de balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid speelt voor de Raad de volksvertegenwoordiging een centrale rol. In het geval van structurele aanpassingen gaat het hierbij vooral om een gezaghebbende afweging en de rol van de volksvertegenwoordiging als medewetgever. Waar het gaat om de uitoefening van bevoegdheden onder buitengewone omstandigheden, dient de volksvertegenwoordiging er vooraf op toe te zien dat zij (achteraf) haar controlerende rol adequaat kan vervullen.

4. Problemen tussen oorlog en vrede

4.1

Inleiding

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de relatie tussen onveiligheid en het noodzakelijke handelingsvermogen van de overheid. Daarbij zijn twee helder van elkaar te onderscheiden omstandigheden beschreven. In de ene situatie is een structurele aanpassing van het handelingsvermogen van de overheid noodzakelijk. De basis voor het overheidshandelen is het reguliere recht. Beperking van vrijheidsrechten gaat daarbij samen met een nadruk op de rechtsbescherming van burgers. Dit betekent dat bij de beperking van vrijheidsrechten veelal wordt gekozen voor het strafrecht waarbinnen de waarborgen voor de verdachte burger een centrale plaats innemen. In de andere situatie is er sprake van buitengewone omstandigheden. In dat geval wordt het noodrecht van toepassing verklaard. Vrijheidsrechten kunnen alleen beperkt worden in de algemene noodtoestand of wanneer er sprake is van een onbetwist dreigingsbeeld. Er is daarmee sprake van een hoge drempel ten aanzien van de beperking van de vrijheidsrechten.

Zowel structurele beperkingen van de vrijheidsrechten als noodzakelijke handelingsmogelijkheden voor de overheid onder buitengewone omstandigheden hebben een eenduidige plaats in de democratische rechtsstaat. De aanname is die van een samenleving die wordt geconfronteerd met gelijkmatige en voldoende kenbare structurele ontwikkelingen in de dreigingen, en waar zich bij uitzondering eenduidige buitengewone omstandigheden voordoen. Het oplossen van bedreigingen onder 'min of meer buitengewone omstandigheden' heeft echter geen vanzelfsprekende plaats binnen de democratische rechtsstaat. Het gaat om specifieke omstandigheden 'tussen oorlog en vrede' waarin de overheid haar verantwoordelijkheid voor de veiligheid onvoldoende waar kan maken, terwijl er niet gesproken kan worden van een noodtoestand.

Het centrale probleem is dat er twee onderscheiden manieren zijn vrijheidsrechten te beperken, terwijl er in feite drie onderscheiden omstandigheden zijn. Daarmee ontstaat een middengebied tussen oorlog en vrede waarin niet evident is op basis waarvan de overheid dient te handelen, terwijl optreden tegelijkertijd wel noodzakelijk is.

4.2

Beperkingen van vrijheidsrechten tussen oorlog en vrede

In omstandigheden tussen oorlog en vrede gaat het in veel gevallen om een dreiging die noodzaakt tot preventief optreden. De ernst en waarschijnlijkheid van de risico's zijn dusdanig dat specifieke beperkingen in de algemeen geformuleerde vrijheidsrechten gerechtvaardigd lijken, maar het ontbreekt aan een vanzelfsprekende procedure en vormgeving. De dreiging van terroristische

misdrijven is het meest heldere voorbeeld. Hoewel het enerzijds onaanvaardbaar is de dreiging te bagatelliseren, is het met het oog op de ingrijpende gevolgen van maatregelen tegelijkertijd van groot belang de onderbouwing van de dreiging bij voortduring te blijven toetsen. Er dient sprake te zijn van een *fluïde dreigingsbeeld*:

Er is sprake van een hoge mate van overeenstemming over een dreigingsbeeld als optelsom van verschillende kennisbronnen vanuit de wetenschap, de professionals, en de waardering van informatie en kennis door politiek, bestuur en samenleving. Het dreigingsbeeld behoeft voortdurende toetsing en overtuigt juist omdat het steeds ter discussie wordt gesteld.

Het optreden van situaties tussen oorlog en vrede is van relatief recente datum. Met het einde van de Koude Oorlog in 1989 en de gelijktijdige ontwikkeling van de wereldwijde netwerksamenleving zijn ook de karakteristieken van de belangrijkste bedreigingen veranderd. Tegelijkertijd is door tal van maatschappelijke ontwikkelingen de zorg voor veiligheid zeer centraal komen te staan. Risico's en het beperken daarvan staan centraal in de risicomaatschappij.⁴⁸ De dreiging van catastrofale terroristische aanslagen is de centrale aanjager van de discussie over de fundamenteel veranderde veiligheidssituatie. Klassieke specialisaties en domeinen voldoen in afnemende mate bij het waarborgen van veiligheid. Het onderscheid tussen bijvoorbeeld binnenlandse en buitenlandse veiligheid, criminaliteit en terreur, inlichtingen en opsporing, maar ook tussen de functie van strafrecht en bestuursrechtelijke maatregelen staat onder druk.

Het is hier niet de plaats het middengebied tussen oorlog en vrede omstandig te beschrijven en te trachten het ontstaan hiervan te verklaren. Het is in het kader van dit advies voldoende te demonstreren dat de wijze waarop met dit middengebied wordt omgegaan niet effectief is en vanuit rechtsstatelijk perspectief leidt tot onbedoelde en ongewenste gevolgen. De bestrijding van terreur staat hierbij centraal, maar dezelfde dilemma's kunnen zich op het bredere terrein van de veiligheid voordoen. Het reguliere recht schiet te kort in het beheersen van risico's. Tegelijkertijd leiden de pogingen om het reguliere recht hiervoor in te zetten tot een veelal ongerechtvaardigde afname van de vrijheid van burgers. Tevens kan het middengebied niet overtuigend worden opgevat als een situatie onder buitengewone omstandigheden in de formele zin van het woord.

4.3

Tussen oorlog en vrede in het reguliere recht

De nadruk in de discussie over terrorismebestrijding ligt op het als onvoldoende effectief beschouwde optreden van de overheid waar het gaat om het waarborgen van veiligheid. Dit wordt enerzijds toegeschreven aan de onvoldoende bevoegdheden van de overheid, en anderzijds aan de organisatie en het functioneren van het veiligheidssysteem gegeven de bevoegdheden. Ten

⁴⁸ Boutellier, 2005.

aanzien van het feitelijk functioneren van het huidige veiligheidssysteem zitten de gepercipieerde problemen in de productiemiddelen zoals capaciteit en beschikbare informatie, en in de versnippering van verantwoordelijkheid en aansturing. In dit advies ligt de nadruk echter op de problemen die – daadwerkelijk of vermeend – gerelateerd zijn aan de onvoldoende bevoegdheden van de overheid.

Strafvorderlijke bevoegdheden terrorismebestrijding

Op het niveau van de wetgeving speelt de spanning tussen vrijheidsrechten en veiligheid vanuit een aantal perspectieven. Van belang is vast te stellen dat door de ervaren ernst van veiligheidsproblemen de aandacht vooral uitgaat naar preventie. Vanuit het perspectief van preventie lijkt een nadruk op de strafbaarstelling van terroristische misdrijven niet voor de hand te liggen. Hier speelt nadrukkelijk dat ten aanzien van de potentiële daders de aanname van rationaliteit onder druk staat, waarmee repressie (straffen) als preventiestrategie aan overtuigingskracht verliest.

Een logische mogelijkheid voor de wetgever is dan handelingen die mogelijk leiden tot een misdrijf strafbaar te stellen. Tegelijkertijd geldt binnen de rechtsstaat dat er zonder schuld geen sprake is van straf. Een goed voorbeeld van deze benadering is het strafbaar stellen van het voorbereiden van een terroristische aanslag.⁴⁹ Het centrale probleem is vervolgens dat nog steeds voor de rechter bewezen zal moeten worden dat de terroristische aanslag daadwerkelijk uitgevoerd zou worden, en dit kan alleen op basis van concrete en vergaande – onomkeerbare – voorbereidingen. Daar waar dit ten aanzien van (politieke) organisaties wellicht voldoende aannemelijk gemaakt kan worden – zie de uitspraken van het Europese Hof ten aanzien van het verbod op de Turkse welvaartspartij – is dit in relatie tot individuen zeer problematisch. Logisch is het onmogelijk uit te sluiten dat iemand zich op het laatste moment bedenkt.⁵⁰ Door het strafrecht breder en in een vroeger stadium van toepassing te verklaren verschuift bij vervolging ‘bewijzen’ naar ‘overtuigen’.

Ondertussen ligt er een wetsvoorstel voor waarmee in feite wordt beoogd nog eerder te kunnen ingrijpen dan bij de voorbereiding op een terroristisch misdrijf. Het betreft hier het strafbaar stellen van het verheerlijken of goedpraten van terroristische misdrijven, het zogenoemde apologieverbod. De logica hierachter is dat terroristische misdrijven het eindresultaat zijn van radicalisering, en het verheerlijken van terroristische misdrijven geeft voeding

⁴⁹ In het kaderbesluit harmonisatie wetgeving op het terrein van terrorisme van de Europese Raad (13 juni 2001) staat het motief van een misdrijf centraal (‘terroristisch oogmerk’). Vergelijk Rosenthal, Muller en Ruitenberg, 2005, p. 141.

⁵⁰ Een interessante tussenvorm is het verbod op lidmaatschap van een criminele organisatie (artikel 140 Wetboek van Strafrecht), recentelijk aangevuld met artikel 140a voor deelneming aan een organisatie met het oogmerk terroristische misdrijven te plegen.

aan verdergaande radicalisering. Een commissie van de Raad van Europa onderzocht of voor het voorstel voldoende juridische legitimatie te vinden zou zijn, en het antwoord is ontkennend. Het verbod op apologie botst met de vrijheid van meningsuiting en is alleen mogelijk wanneer er sprake is van een dwingende sociale noodzaak.⁵¹ De commissie betwijfelt – mede op basis van een landenvergelijkend onderzoek – of dat het geval is.

Vanuit het perspectief van radicalisering ligt het voor de hand zeer vroeg te willen handelen in relatie tot een zeer brede doelgroep. De discussie over het ontmoedigen van islamitisch onderwijs en bijzondere aandacht van de onderwijsinspectie voor de godsdienstlessen (op gespannen voet met artikel 23 Grondwet) past in deze gedachtelijn.⁵² Nog een stap verder gaat het omkeren van de bewijslast: schuldig tot het tegendeel is bewezen.⁵³

Bij de strafrechtelijke bestrijding van terrorisme liggen er twee mogelijkheden voor: het invoegen van bepalingen in het gewone strafrecht of aparte wetgeving voor terrorismebestrijding. De nadelen van beide benaderingen zijn eenvoudig in te zien. Bij de totstandkoming van uitzonderingsrecht spelen – met het oog op de urgentie van het probleem – rechtsstatelijke waarborgen meestal een geringe rol. De vele vergaande *ad hoc* maatregelen in de VS in reactie op terroristische dreiging zijn hiervan het meest duidelijke voorbeeld. Daarentegen leidt het opnemen van bepalingen in het gewone strafrecht met het oog op terrorismebestrijding er eenvoudig toe dat deze bepalingen ook in het commune strafrecht gebruikt gaan worden.⁵⁴ In de Nederlandse situatie lijkt de voorkeur uit te gaan naar een uitzonderingsrecht voor terrorismebestrijding. In het debat over terrorismebestrijding wijst minister Donner een voorgestelde horizonbepaling – geïnspireerd door de achteraf als te vergaand beschouwde Duitse reactie op de RAF – voor de wetsvoorstellen om de volgende reden af.⁵⁵

“In Duitsland golden de aangebrachte wijzigingen voor het gehele strafrecht, dus ook voor de commune delicten. In dat licht was de constatering achteraf: mogelijk zijn wij op een aantal terreinen te ver gegaan onder druk van de terrorismedreiging. De maatregelen waarover wij nu spreken, zullen zijn toegesneden op terroristische misdrijven. Die doen zich na vijf jaar nog voor, of zij doen zich niet voor. Doen zij zich niet voor, dan zullen de maatregelen niet worden gebruikt. Doen zij zich wel voor, dan zijn ze nog steeds nodig.”

De stelling van minister Donner is minder duidelijk dan deze wellicht op het eerste gezicht lijkt. Verwijzing naar bijvoorbeeld zogenoemde ‘slapende terroristische cellen’ kan worden gezien als een rechtvaardiging voor de blijvende

⁵¹ Raad van Europa, 2004. Zie ook Aksu, 2005.

⁵² Discussie in de media in december 2003.

⁵³ Zie *NRC* artikel ‘Schuldig tot het tegendeel is bewezen’, 12 februari 2005.

⁵⁴ Prakken, 2004b.

⁵⁵ TK 48-3119

inzet van specifieke bevoegdheden zonder dat de dreiging manifest is. De poging eerder – preventief – te kunnen vervolgen problematiseert een heldere afbakening met betrekking tot het al dan niet gebruik maken van wettelijke mogelijkheden. Daarbij spelen definities een belangrijke rol. Bijvoorbeeld, het strafbaar stellen van het lidmaatschap van een terroristische organisatie spitst zich vervolgens toe op de vraag wanneer er sprake is van een terroristische organisatie. Dit levert naar twee kanten toe mogelijke problemen op. Aan de ene kant is het zeer wel denkbaar dat het niet lukt – hoewel daar alle aanleiding voor is – vast te stellen dat er van een terroristische organisatie (in de zin van een georganiseerd verband dat voldoet aan een aantal criteria) sprake is. Aan de andere kant is het eveneens zeer wel denkbaar dat de interpretatie van wat een terroristische organisatie is er toe leidt dat andere organisaties – zoals actiegroepen – dan waarvoor de wetgeving was bedoeld uiteindelijk strafbaar blijken te zijn.

Op het niveau van de (straf)wetgeving is het centrale probleem dat de formuleringen te algemeen zijn – maar vanwege de geringe voorspelbaarheid van mogelijke bedreigingen ook moeten zijn – terwijl tegelijkertijd aan de effectiviteit van de maatregelen in het licht van urgente – veelal specifieke – problemen getwijfeld kan worden. Het creëren van en aparte strafrechtelijke ruimte lost deze problemen niet op. Daarnaast mag verwacht worden dat – gezien structurele ontwikkelingen in de dreigingen – in de nabije toekomst zich meerdere veiligheidsproblemen tussen oorlog en vrede zullen voordoen. De strategie van het instellen van aparte rechtsruimten brengt dan het risico van fragmentatie – en het daaraan gerelateerde gebrek aan effectiviteit en transparantie – met zich mee.

Bestuursrechtelijke bevoegdheden terrorismebestrijding

Het is zeer de vraag hoe effectief het strafrecht is wanneer het gaat om het waarborgen van veiligheid. Een andere invalshoek bij wetgeving betreft het uitbreiden van bevoegdheden van het bestuur om op te treden wanneer dat noodzakelijk wordt geacht. De bestuurlijke afweging tussen vrijheidsrechten en veiligheid speelt veelvuldig op het lokale niveau. In een eerder hoofdstuk is al gewezen op bestuurlijke ophouding als een bevoegdheid van de burgemeester die raakt aan de vrijheidsrechten. Dit geldt ook voor de bevoegdheid van de burgemeester “een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten” (artikel 174a Gemeentewet). Daarnaast springt het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden met het oog op preventief fouilleren in het oog. De gemeenteraad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen bij een (dreigende) verstoring van de openbare orde veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen (artikel 151b Gemeentewet). In een veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie vervolgens de bevoegdheden van de Wet wapens en munitie toepassen (artikelen 50-52). Buiten de Gemeentewet zijn er 45 regelingen die bevoegdheden bevatten voor de burgemeester op het gebied van openbare orde en

veiligheid, waarbij elf regelingen betrekking hebben op buitengewone omstandigheden en die daarmee onder het noodrecht vallen.⁵⁶

Het belang van bestuursrechtelijke maatregelen bij de bestrijding van het terrorisme neemt toe. Het gaat hier in het bijzonder om de wetvoorstellen omtrent de meldplicht en omtrent het gebiedsverbod en/of persoonverbod.⁵⁷ Er zijn drie hoofdpunten van kritiek op de voorstellen. In de eerste plaats zijn er zorgen over het feit dat vrijheidsrechten worden beperkt op basis van bestuursrechtelijke maatregelen, waar de rechtsbescherming van burgers op andere wijze is geregeld dan in het strafrecht. Dit is logisch aangezien het in het strafrecht gaat om de vervolging van verdachten, en daarbij passen zware waarborgen. Wanneer bestuursrechtelijke maatregelen echter in laatste instantie ingrijpende gevolgen (kunnen) hebben voor burgers – zoals vrijheidsontneming of -beperking – dreigt het onderscheid tussen strafrecht en bestuursrecht te vervagen. Burgers kunnen dan bijvoorbeeld langere tijd worden vastgehouden, zonder dat zij worden vervolgd.

In de tweede plaats is er – gerelateerd aan het eerste punt – twijfel over de controleerbaarheid van de gegevens op basis waarvan maatregelen worden genomen, aangezien in de praktijk maatregelen vooral zullen worden opgelegd op basis van niet openbare AIVD-informatie. Het oplossen van dit probleem is al moeilijk genoeg in het kader van het strafrecht, maar het gewicht daarvan neemt toe wanneer er niet wordt vervolgd, terwijl maatregelen wel vergaande consequenties hebben voor individuele burgers.

In de derde plaats wordt er getwijfeld aan de effectiviteit van de bestuursrechtelijke maatregelen. Dit betreft niet alleen de effectiviteit van de individuele maatregelen, maar betreft tevens het gebrek aan samenhang tussen verschillende maatregelen.

4.4

Tussen oorlog en vrede in het noodrecht

Vanuit het perspectief van de vrijheidsrechten staat centraal dat deze in de Nederlandse situatie alleen opgeschort kunnen worden in de algemene noodtoestand. Ignatieff (2004) onderscheidt echter drie vormen van noodwetgeving: de nationale noodtoestand, de territoriale noodtoestand, en selectieve noodwetgeving. Hij beschrijft deze vormen als volgt.⁵⁸

- De nationale noodtoestand. In het hele land wordt gedurende een onbepaalde tijd een staat van beleg uitgeroepen en vervangt – voor zover daarin is voorzien – het oorlogsrecht het reguliere recht.

⁵⁶ De Jong en Michiels, 2004, p. 97.

⁵⁷ Minister van Justitie en minister van BZK, 2004.

⁵⁸ Ignatieff, 2004, pp. 46-7

- De territoriale noodtoestand. Het oorlogsrecht wordt van toepassing verklaard voor speciaal aangewezen delen van het land die bedreigd worden door de activiteiten van opstandelingen of terroristen en waar de krijgsmacht naar het oordeel van de autoriteiten bevoegdheid tot detentie, opsporing en arrestatie moet krijgen zonder inmenging of toezicht door burgers.
- Selectieve noodwetgeving. Specifieke onderdelen van de wetgeving worden buiten werking gesteld voor mensen die verdacht worden van terrorisme.

Ignatieff benadrukt het tijdelijke karakter van de noodtoestand. Hij stelt dat vervalclausules, vooraf vastgelegde tijdslimieten aan de geldigheid van noodwetgeving, het belangrijkste wapen in de handen van de wetgevende macht is om te voorkomen dat nooduitzonderingen de regel worden. Hij plaatst daarbij de volgende kanttekening.⁵⁹

“Maar zelfs als zulke vervalclausules zijn vastgelegd, blijft noodwetgeving problematisch. Wetgevers zijn onveranderlijk geneigd de politie uitgebreide bevoegdheden te verlenen, of ze die nodig heeft of niet. In een recente evaluatie van de Canadese Bill C-36, die na 11 september [2001] werd ingevoerd om de antiterroristische wetgeving in Canada aan te scherpen, betwijfelen de onderzoekers of de wet werkelijk nodig was om de terreurdreiging het hoofd te bieden. De bestaande strafwetgeving was daarvoor mogelijk al voldoende geweest. Hetzelfde wordt vaak gezegd over de Amerikaanse Patriot Act.”

Bespreking van verschillende vormen van noodwetgeving is relevant voor de Amerikaanse situatie waarin de strijd tegen terrorisme wordt gedefinieerd als een ‘oorlog’. Tegelijkertijd ontbreekt het aan sommige waarborgen die met het oorlogsrecht gepaard gaan. De Verenigde Staten stelt dat de op *Guantánamo Bay* vastgehouden vermeende terroristen geen ‘soldaten’ zijn waarmee – zo is de redenering – de verplichting te voldoen aan de Conventie van Genève vervalt.

In een situatie tussen oorlog en vrede wordt de onderbouwing van noodwetgeving en de tijdige opheffing daarvan een probleem. Essentieel is daarbij dat het bestuur stelt over informatie te beschikken die niet in de openbaarheid gecontroleerd kan worden. Het is moeilijk te controleren wat het betekent wanneer de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst stelt dat het gevaar van een terroristische aanslag groot is. Het gaat daarbij ook onveranderlijk om inschattingen die ook achteraf nauwelijks verworpen kunnen worden: vindt er een aanslag plaats dan waren de genomen maatregelen noodzakelijk maar blijkbaar nog onvoldoende, blijft een aanslag uit waren de maatregelen eveneens noodzakelijk. Het ontbreekt daardoor – ook achteraf – aan inzicht in de effectiviteit van maatregelen. Dit problematiseert tevens het opheffen van maatregelen. Het afleggen van politieke verantwoording over de maatregelen krijgt als gevolg van bovengenoemde factoren een ongewenste eigen logica: mocht er zich ondanks de maatregelen een incident voordoen heeft het bestuur

⁵⁹ Ignatieff, 2004, p. 79.

bijna per definitie gefaald. Wanneer een incident uitblijft doet het bestuur het – eveneens bijna per definitie – goed.

4.5

Conclusie

In de situatie tussen oorlog en vrede – en zonder zicht op een duidelijke markering van het herstel van de normale omstandigheden – is er geen sprake van een algemene noodtoestand, terwijl tegelijkertijd vergaande bevoegdheden noodzakelijk worden geacht. In de Nederlandse situatie is er in deze situatie – terecht – geen sprake van noodwetgeving in de strikte zin van het woord. Specifieke noodwetgeving met betrekking tot terreurbestrijding speelt een belangrijke rol in de Verenigde Staten, maar ook in het Verenigd Koninkrijk en Canada. Het centrale probleem blijkt daarbij te zijn dat het moeilijk is de evenredigheid en de tijdelijkheid van specifieke noodwetgeving te waarborgen. Bovendien is heldere democratische verantwoording problematisch.

Hoewel er in de Nederlandse situatie geen sprake is van specifieke noodwetgeving, worden tegelijkertijd langs strafrechtelijke en bestuursrechtelijke weg specifiek bedoelde beperkingen aangebracht in de vrijheidsrechten. Daarbij kan enerzijds getwijfeld worden aan de effectiviteit, en kan er anderzijds aan getwijfeld worden of de nieuwe bevoegdheden niet onbedoeld een ruimere of andere toepassing krijgen dan het specifieke probleem waarvoor ze in het leven worden geroepen.

Een belangrijk probleem bij de strafrechtelijke benadering is dat de nieuwe maatregelen vooral beogen het mogelijk te maken dat de overheid eerder kan optreden, en dat verhoudt zich slecht tot de logica achter het strafrecht. Daarnaast is er discussie over de vraag of maatregelen gericht op het voorkomen van terroristische misdrijven een plaats moeten krijgen in een aparte – Europese – strafrechtelijke ruimte of dat zij een plaats moeten krijgen binnen het reguliere strafrecht. Aan beide benaderingen kleven vanuit de gezichtspunten van doelbinding en rechtsbescherming belangrijke bezwaren.

Nieuwe bestuursrechtelijke maatregelen lijken er vooral op gericht de beperkingen van het strafrecht te compenseren. Dit kan leiden tot moeilijk te rechtvaardigen inbreuken op de vrijheidsrechten van burgers waarbij adequate rechtsbescherming onder druk staat. Bovendien zijn er twijfels over de effectiviteit van deze benadering. Het lijkt er – met andere woorden - op dat de huidige wetgevingsstructuur niet goed is toegerust voor het adequaat vormgeven van het middengebied tussen oorlog en vrede.

5. Oplossingsrichtingen in het middengebied

5.1

Inleiding

Het bestaan van een middengebied leidt tot het experimenteren met verschillende interessante – juridisch en bestuurlijk – hybride constructies. Hierbij worden aspecten van de logica achter noodrecht en regulier recht gecombineerd. Daarbij staat steeds de noodzaak tot handelen centraal met het oog op gepercipieerde risico's. In het middengebied vormen de ernst en waarschijnlijkheid van de risico's de basis voor de noodzaak enige specifieke beperkingen aan te brengen in de algemeen geformuleerde vrijheidsrechten, zonder dat gezegd kan worden dat het oorlog of dat het vrede is.

In pogingen het middengebied vorm te geven worden twee sporen bewandeld. Er wordt zowel aangesloten bij de logica achter het handelen van de overheid onder buitengewone omstandigheden als bij de logica achter het handelen van de overheid onder reguliere omstandigheden. Vanuit het perspectief van buitengewone omstandigheden gaat de aandacht uit naar de onderbouwing van de risico's en van de noodzaak van de aan de dreiging gerelateerde maatregelen. Langs deze weg wordt getracht het fluïde dreigingsbeeld te laten opschuiven naar het onbetwiste dreigingsbeeld en de daaraan gerelateerde wijze van handelen. Deze benadering speelt een belangrijke rol bij de maatregelen in het kader van terrorismebestrijding.

Vanuit het perspectief van de reguliere verantwoordelijkheid van het bestuur voor veiligheid ligt de nadruk op het bij elkaar brengen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bestuur wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven, en op het afleggen van verantwoording daarover. Beide benaderingen bieden interessante aanknopingspunten voor het vormgeven van het handelen van de overheid tussen oorlog en vrede en worden in het vervolg besproken. Tot slot wordt nader ingegaan op de mogelijkheid in omstandigheden tussen oorlog en vrede een groter beroep te doen op het oordelend vermogen van professionals.

5.2

Oplossingen vanuit de logica van het noodrecht

De centrale problemen van specifieke noodwetgeving – zoals die naar voren kwamen bij de bestrijding van terrorisme – in omstandigheden tussen oorlog en vrede zijn de volgende:

- de dreiging kan moeilijk objectief worden vastgesteld;
- de noodzaak – en gerelateerde effectiviteit – van de maatregelen kan moeilijk worden vastgesteld;
- als gevolg van het bovenstaande is de tijdige opheffing van de maatregelen problematisch;

- het afleggen van politieke verantwoording dreigt bij specifieke bevoegdheden niet adequaat te worden ingevuld.

Hoewel deze problemen wellicht niet kunnen worden opgelost, kunnen de negatieve gevolgen hiervan wel worden gereduceerd. Het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding is een goed voorbeeld van hoe getracht wordt aan deze problemen tegemoet te komen.⁶⁰

Gefundeerde dreiging

Zoals gesteld, vormen de ernst en waarschijnlijkheid van de risico's de basis voor de noodzaak enige specifieke beperkingen aan te brengen in de algemeen geformuleerde vrijheidsrechten. Risico's worden veelal gedefinieerd vanuit het perspectief van de 'kwade kans'. Dit vormt de grondslag voor het gebruik van waarschijnlijkheid in combinatie met ernst en omvang. De Gezondheidsraad (1995) definieerde het begrip risico als volgt⁶¹: "de mogelijkheid, met een zekere mate van waarschijnlijkheid, van schade aan gezondheid van mens, aan het milieu en aan goederen, in combinatie met aard en omvang van de schade". Eenzelfde benadering wordt gevolgd bij het recent operationeel geworden Alerteringssysteem Terrorismebestrijding. Bij het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding wordt gebruikgemaakt van verschillende dreigingsniveaus die zijn gerelateerd aan de ernst en waarschijnlijkheid van bedreigingen. Daarbij geldt dat naarmate de dreiging concreter is er vanzelfsprekend minder discussie is over de onderbouwing aangezien er vooral gehandeld dient te worden.

In veel gevallen zijn de dreigingen minder concreet. Er is daarom gekozen voor een constructie waarbij informatie uit verschillende bronnen met elkaar wordt vergeleken alvorens te komen tot het vaststellen van het dreigingsniveau. Het gaat hier om informatie van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, en het Korps Landelijke Politiediensten. Het Korps Landelijke Politiediensten is er tevens verantwoordelijk voor dat informatie uit de regionale politiekorpsen bij de analyses wordt betrokken. Bovendien worden open bronnen geraadpleegd en spelen externe experts een rol bij de informatievoorziening. De verkregen informatie en analyses worden bekeken op hun onderlinge samenhang. De uitkomst van deze analyse wordt opnieuw voorgelegd aan de verschillende diensten en eventueel bijgesteld. Tot slot wordt op basis hiervan een bestuurlijke beslissing genomen over de te nemen maatregelen.⁶² Het stelsel laat daarmee een interessante constructie van *checks and balances* zien bij het tot stand komen van het oordeel van de professionals en deskundigen. De overtuigingskracht van het dreigingsbeeld neemt daarmee sterk toe.

⁶⁰ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, 2005.

⁶¹ Bespreking van het risicobegrip in RIVM, 2003.

⁶² Zie voor een uitgebreide beschrijving Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, 2004, pp. 181-93.

Noodzakelijke en effectieve maatregelen

Het is niet eenvoudig de noodzaak en effectiviteit van maatregelen te onderbouwen. Het Alerteringssysteem begon als systeem waarbij kleurcodes een belangrijke rol speelden. De kritiek betrof vooral dat dit te algemeen van aard was. Er is nu een ontwikkeling gaande waarbij dreigingen specifiekere worden benoemd en de bijhorende maatregelen meer het karakter dragen van maatwerk.⁶³ Dit sluit ook aan bij de eerdere constatering dat ook volgend op de recente aanslagen in Londen specifiekere gekeken wordt naar de aard van de dreigingen en gerelateerde maatregelen. Het gegeven dat het nationale dreigingsniveau voorafgaand aan de aanslagen in het Verenigd Koninkrijk sinds de aanslagen in New York nog niet zo laag was geweest, onderstreept het belang hiervan. Maatregelen hebben in toenemende mate betrekking op specifieke gebieden of sectoren.

Wanneer eenmaal tot maatregelen is besloten, dienen deze snel en eenduidig te worden geïmplementeerd. De bijdrage die het Alerteringssysteem hieraan levert wordt door minister van Justitie Donner als volgt onder woorden gebracht.⁶⁴

“De beveiligingsmaatregelen betreffen maatregelen die door de overheid moeten worden getroffen, maar ook maatregelen die door het bedrijfsleven moeten worden genomen. In noodsituaties kunnen maatregelen afgedwongen worden. Elementair aspect van het systeem is dat er in het geval van een ernstige dreiging voor een terroristische aanslag géén discussie komt over welke maatregelen genomen moeten worden en óf ze genomen moeten worden. Het moet volstrekt helder zijn dát ze worden genomen.”

Hiermee wordt invulling gegeven aan de noodzaak in het geval van ernstige dreiging tijdig en adequaat te handelen.

Tijdelijkheid

Een stelsel met aan dreiging gerelateerde maatregelen komt tegemoet aan het bezwaar dat tijdige opheffing van maatregelen een probleem kan zijn. Dit roept wel weer nieuwe problemen op. Het werken met dreigingsniveaus doet denken aan de eerder beschreven historische blokstructuur in de noodwetgeving met gebrek aan flexibiliteit als gevolg. Het centrale probleem bij dit type benaderingen (die uitgaan van het zogenoemde ‘op- en afschalen’) zijn altijd de zogenoemde kantelpunten: wanneer wordt overgegaan tot een volgend niveau, dan wel weer ‘afgeschaald’? Bovendien: hoe kan voorkomen worden dat daarmee een breuk ontstaat met de maatregelen (en betrokken spelers) op het vorige niveau?

⁶³ De kritiek in de VS op het nationale alarmeringssysteem is ondertussen omvangrijk. *Washington Post* (May 10, 2005) ‘DHS considers alternatives to colour-coded warnings’.

⁶⁴ Minister van Justitie en minister van BZK, 2005, pp. 4-5.

Politieke verantwoording

Het beslissen over maatregelen op basis van risico's is noodzakelijkerwijs een politieke aangelegenheid. In het RIVM rapport (2003) *Nuchter omgaan met risico's* worden verschillende karakteristieken van risico's gerelateerd aan verschillende beheersingsstrategieën. Het betrekken van de juiste spelers bij de afweging rondom verschillende typen risico's speelt hierbij een belangrijke rol. Typen risico's zijn tevens gerelateerd aan verschillende 'niveaus' van maatregelen, variërend van strategische tot operationele beslissingen.

Het werken met verschillende niveaus van dreiging vooronderstelt dat in ieder geval helder is wie verantwoordelijk is voor het op- en afschalen en hoe de verantwoordelijkheden vervolgens liggen. De maatregelen bij het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding hebben voor de relevante bedrijfssectoren en voor de betrokken lokale bevoegde overheden of instanties de status van een dringend advies. Er is vooralsnog geen wetgeving geïntroduceerd die de maatregelen afdwingbaar maakt. Dit zou ook niet eenvoudig zijn. Risico's bevatten immers altijd de onbepaalde dimensie 'toekomst' en dit zet het idee van een dwingende relatie tussen dreigingsniveau en maatregelen onder druk. Wel dient er meer duidelijkheid te komen over de politieke verantwoordelijkheid voor het al dan niet overnemen van de maatregelen.

5.3

Oplossingen vanuit de logica van het reguliere recht

De centrale problemen – zoals die naar voren kwamen bij de bestrijding van terrorisme – van bestuursrechtelijke maatregelen in omstandigheden tussen oorlog en vrede zijn de volgende.

- De zorg voor onvoldoende rechtsbescherming van burgers tegen vergaande beperkingen van de vrijheidsrechten.
- De gebrekkige controle op de onderbouwing van maatregelen.
- Twijfels over de effectiviteit van de bestuursrechtelijke maatregelen. Dit betreft niet alleen de effectiviteit van de individuele maatregelen, maar betreft tevens het gebrek aan samenhang tussen verschillende maatregelen.

Deze problemen komen in hoge mate voort uit het feit dat wordt getracht door bestuursrechtelijke maatregelen de tekortkomingen van het strafrecht te compenseren. Het lijkt echter vruchtbaarder uit te gaan van de reguliere verantwoordelijkheid van het bestuur voor de veiligheid. Bestuursrechtelijke maatregelen zijn dan een reactie op specifieke omstandigheden die nopen tot aanpassing van de handelingsmogelijkheden van het bestuur waarmee verantwoordelijkheden en bevoegdheden (weer) voldoende met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

Daarbij dienen de noodzaak en effectiviteit van maatregelen in relatie tot de doelstelling te worden aangetoond. Het dient duidelijk te zijn dat de voorgestelde maatregelen leiden tot een substantiële vergroting van de effectiviteit in vergelijking met de huidige mogelijkheden van de overheid om op te treden. Het ligt voor de hand in eerste instantie te kijken naar welke mogelijkheden in

de huidige situatie onbenut zijn gebleven. Het gaat hierbij zowel om mogelijkheden in de wetgeving als om het vaststellen dat gegeven de huidige handlingsmogelijkheden alle andere mogelijkheden tot vergroting van effectiviteit zijn benut. Beperking van vrijheidsrechten vooronderstelt immers de noodzaak daartoe.

Urgente Aanpak Veiligheid

De relatie tussen de ernst van de bedreiging van de veiligheid en de noodzakelijke mogelijkheden voor het bestuur was aanleiding voor de start van de zogenaamde *Urgente Aanpak Veiligheid*. Het oorspronkelijke idee was dat gemeenten bij het ministerie van BZK problemen zouden kunnen aanmelden waarvan de oplossing urgent is, maar waar de complexiteit van beleid en wetgeving een barrière vormt. Daarbij gingen de gedachten in eerste instantie uit naar problemen in specifieke wijken. Dit is gaandeweg uitgebreid tot problemen op specifieke thema's. De praktijk leert dat er veel meer mogelijk is dan gemeenten over het algemeen denken. Vaak kunnen partijen bijvoorbeeld wel degelijk informatie uitwisselen, al is het beeld dat dat juridisch ingewikkeld ligt. Soms ook blijken andere gemeenten al wel een oplossing gevonden te hebben voor hetzelfde probleem. Het idee achter de urgente aanpak was tevens dat wanneer er echt obstakels in de wetgeving zouden zitten, dit dan ook met voorrang door het ministerie zou worden opgepakt. Het is vooralsnog niet nodig gebleken tot aanpassing van de wet over te gaan. Het ministerie fungeert in het kader van de urgente aanpak vooral als kennis-makelaar. Er zijn geen gemeenten die hele wijken als urgent bij het ministerie hebben aangemeld.

Doorzettingsmacht grote steden

Voortbouwend op de aanpak van de *Urgente Aanpak Veiligheid* kan geweest worden op de beleidsontwikkeling rondom de doorzettingsmacht van de grote steden. De gemeente Rotterdam heeft bij het ministerie van BZK aandacht gevraagd voor de neerwaartse spiraal in een aantal wijken. De gemeente geeft in het programma *Rotterdam zet door* een opsomming van belemmeringen om de problemen in wijken adequaat aan te pakken en formuleert tevens een agenda voor de rijksoverheid.⁶⁵ Het gaat hier om meer mogelijkheden voor het aanpakken van overlast en criminaliteit, malafide huiseigenaren, inburgering en economische kansenzones in achterstandswijken. Het onderwerp dat de meeste discussie opriep was het voorstel om 'kansarmen' te weren door inkomenseisen te stellen voor vestiging. Interessant is het pleidooi voor specifieke wetgeving voor zogenaamde buurten in nood.⁶⁶

“In hoofdlijnen kennen de G4 vergelijkbare problemen. Toch vragen wij om het rijksbeleid en de daarbij behorende instrumenten meer dan voorheen aan te passen na een meer specifieke analyse. Het gaat in Rotterdam om buurten

⁶⁵ Actieprogramma gemeente Rotterdam, 2003.

⁶⁶ Actieprogramma gemeente Rotterdam, 2003, p. 85.

in nood. Buurten waarvoor een noodscenario, een uitzonderingstoestand met noodmaatregelen, gerechtvaardigd is.

Vanuit het gelijkheidsbeginsel heeft wetgeving terecht een generieke werking. Tegelijkertijd moeten er ook mogelijkheden zijn om naar plaats, tijd en omstandigheden een specifiek wettelijk verankerd regiem van toepassing te verklaren. Wij vinden dat – uitgaande van de generieke werking van de wetgeving – voor specifieke omstandigheden (verbonden met het herstel van het maatschappelijk leven) op maat gesneden oplossingen mogelijk moeten zijn.

Zo'n nieuwe denkwijze biedt juist ook kansen. Vanuit de gedachte van liberalisering en deregulering is basiswetgeving met weinig specifieke regels, maar wel met een achtervang voor specifieke omstandigheden, een goede mogelijkheid. Rotterdam wil graag vooruitlopend op definitieve wettelijke verankering meedoen aan experimenten in probleemwijken.”

Het kabinet neemt de agenda voor het Rijk ernstig en heeft een reactie geformuleerd op het Rotterdamse Actieprogramma.⁶⁷ Naast het benadrukken van de bestaande mogelijkheden stelt het kabinet voor om een aantal extra maatregelen mogelijk te maken in een gecombineerde Verzamel- en Uitzonderingswet.⁶⁸ Het wetsvoorstel ligt op dit moment bij de Tweede Kamer.⁶⁹ Op grond van het wetsvoorstel wordt het voor de gemeenteraad – onder randvoorwaarden op basis van cijfers van het CBS – mogelijk kansenzones aan te wijzen en op basis daarvan te differentiëren in de Onroerende-Zaakbelasting. Daarnaast wordt het mogelijk dat de minister van VROM op aanvraag van de gemeenteraad gebieden aanwijst waar een ander regiem geldt voor toegang tot de woningmarkt. Tot slot worden wijzigingen aangebracht in de Woningwet die meer bevoegdheden geven aan burgemeester en wethouders over te gaan tot sluiting van gebouwen, open erven en terreinen.

In het kader van dit advies is in het bijzonder de aanwijzing van gebieden – met een werkingsduur van maximaal vier jaar – waarin sprake is van afwijkende bevoegdheden ten aanzien van vestiging interessant, aangezien het raakt aan het recht op vrijheid van vestiging. Teneinde dit te rechtvaardigen moeten vier vragen worden beantwoord.⁷⁰

1. Wordt het onderscheid gemaakt voor een gerechtvaardigd doel?
2. Is de onderscheidende maatregel geschikt; kan het gerechtvaardigde doel bereikt worden door het gemaakte onderscheid?
3. Wordt voldaan aan de vereiste van subsidiariteit; kan het gerechtvaardigde doel niet met andere middelen worden bereikt, die minder inbeuk maken op het gelijkheidsbeginsel?

⁶⁷ Zie literatuurlijst onder College van Rotterdam.

⁶⁸ Zie literatuurlijst onder College G-4.

⁶⁹ Zie ook Raad van State, 2005a.

⁷⁰ Memorie van toelichting wetsvoorstel.

4. Wordt voldaan aan de vereiste van proportionaliteit; is er sprake van evenredigheid tussen het gerechtvaardigde doel en de aangetaste belangen? De Raad van State laat zich niet op alle punten overtuigen door de onderbouwing in de memorie van toelichting. Interessant is dat de combinatie van het *Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten* (IVBPR) en het EVRM leidt tot de conclusie dat de beperking alleen gerechtvaardigd is in het kader van de handhaving van de openbare orde. De Raad van State stelt het als volgt: “De memorie van toelichting gaat ten onrechte niet in op de vraag hoe het voorkomen van de toename van sociaal-economisch zwakke(re) groepen in bepaalde gebieden of wijken onder dit begrip ‘openbare orde’ is te brengen”. Daarnaast vraagt de Raad van State zich af of het mogelijk is beter aan te geven wat de te verwachte resultaten zijn, en of nader ingegaan kan worden op de effecten voor de niet aangewezen delen en omliggende gemeenten.

5.4

Professionele bevoegdheden

Naast de nadruk op meer mogelijkheden voor het bestuur neemt recentelijk de aandacht voor de noodzakelijk geachte uitbreiding van de bevoegdheden van professionals toe. Uitvoeringsorganisaties op het veiligheidsterrein krijgen daarmee in potentie een meer zelfstandige rol. Wanneer het oplossen van problemen centraal komt te staan nemen veelal de discretionaire bevoegdheden van de professionals toe. Ten aanzien van de politie is dit onderwerp van debat waar het gaat om het probleemgeoriënteerde politiewerk of *community policing*. Lokale gemeenschappen zijn in toenemende mate heterogeen van aard en de vraag wiens belangen prevaleren, moet dan beantwoord worden door de politie.⁷¹ Het gewicht hiervan neemt toe wanneer het van belang is eerder op te treden. In dit advies is al eerder verwezen naar het pleidooi van Gabriël van den Brink voor ‘prepressieve’ bevoegdheden. In het Verenigd Koninkrijk heeft dit concreet gestalte gekregen in een schema van reprimandes en zogenaamde laatste waarschuwingen.⁷² Zolang het gaat om het voorkomen van overtredingen en misdrijven met behulp van relatief ‘lichte’ bevoegdheden lijkt het draagvlak voor dit type maatregelen groot, hoewel daarmee een informele rechtsruimte ontstaat waar de (democratische) controle gering is. Ter illustratie het volgende citaat uit een artikel over herstelbemiddeling door de politie.⁷³

“Dit betekent dat de politieambtenaar een traject van herstelbemiddeling start op basis van de *rule of law*, en vervolgens verder werkt op basis van de *rule of engagement*. In dat laatste geval gaat het er niet om of iemand zich houdt aan de regels van de wet, maar aan regels van onderlinge omgang en elkaar tegemoet treden. De politie heeft daartoe een eigen discretionaire

⁷¹ Brogden, 1999.

⁷² Home Office VK, 2002.

⁷³ De Blouw, 2005.

ruimte. Dit betekent dat de *rule of law* niet per se hoeft te worden toegepast. Het is al een geaccepteerde notie dat strafrecht een uiterst middel is en niet een eerste middel. Bovendien is duidelijk dat het strafrechtssysteem als zodanig het volume aan normschendingen niet kan verwerken”.

Het belang van controlemechanismen en verantwoording binnen professionele organisaties neemt hierdoor toe. Witteveen heeft het in dit verband over de wending naar rechtsstatelijkheid: “Die bestaat eruit dat we ons minder exclusief richten op de staat als drager van democratie en rechtsstaat en in plaats daarvan de idealen van democratie en rechtsstatelijkheid bekijken *vanuit het standpunt van de burgers*”.⁷⁴ Hierbij passen dan ook andere vormen van – meer horizontale – verantwoording.

Vincant (1998) houdt een pleidooi voor *street-level leadership*. Ook zij constateert dat de professionals in de frontlinie – de zogenoemde contactambtenaren – in toenemende mate belangrijk zijn geworden voor de wijze waarop het hoofd wordt geboden aan nieuwe uitdagingen. Zij pleit daarom voor een leiderschapsmodel, waarbij de essentie is dat contactambtenaren uiteenlopende rollen spelen en verantwoording verschuldigd zijn aan een complex en veeleisend geheel van waarden, regels, verwachtingen, doelstellingen en standaarden.⁷⁵

Ruimte voor professionals lijkt van groot belang om met de nieuwe dreigingen om te gaan. Tegelijkertijd is daarbij altijd de voorwaarde dat zij zich voor hun keuzen moeten verantwoorden, veelal niet in de laatste plaats naar de burgers. Wanneer het gaat om zwaardere (voorgenomen) misdrijven en bijbehorende bevoegdheden die raken aan de vrijheidsrechten, nemen de mogelijkheden hiertoe af. In het politiejargon gaat het dan om ‘stukmaken’, ten aanzien van de inlichtingen- en veiligheidsdienst gaat het daarbij om ‘verstoren’. Politie en veiligheidsdienst zijn dan niet langer primair schakels in de (strafrechtelijke) keten maar hebben een eigen verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de (staats)veiligheid. De verzamelde (en gebruikte) informatie zal dan in veel gevallen niet openbaar kunnen zijn en een beroep op de rechter is problematisch. Dit problematiseert een zwaarder beroep op afwegingen door professionals.

5.5

Conclusie

Recente beleidsontwikkelingen ten aanzien van het handelen tussen oorlog en vrede bieden interessante aanknopingspunten voor het reduceren van de in hoofdstuk vier geconstateerde problemen. Vanuit de logica van de noodwetgeving speelt de nadere onderbouwing van de dreiging en de gerelateerde maatregelen een belangrijke rol. Van belang is dat zowel het dreigingsbeeld

⁷⁴ Witteveen, 2002, p. 54.

⁷⁵ Vincant, 2000, p. 224.

als de daarop gebaseerde maatregelen specifiek van aard zijn. Wel wordt vooralsnog onvoldoende duidelijk waar de politieke verantwoordelijkheid ligt.

Vanuit het perspectief van de reguliere wetgeving blijkt dat veelal meer mogelijk is dan wordt aangenomen. De reguliere verantwoordelijkheid van het bestuur voor veiligheid lijkt een bruikbaar perspectief dan het gebruik van bestuursrechtelijke maatregelen in reactie op tekortkomingen in het strafrecht. Waar de veiligheid in het geding is, lijkt er ruimte voor specifieke bevoegdheden van het bestuur om de problemen op te lossen. Daarbij krijgt de bijdrage die maatregelen leveren aan de te bereiken doelstelling wel een groot gewicht. Dit betekent tevens dat het zal moeten gaan om een stelsel van samenhangende maatregelen. Bijzondere bevoegdheden zijn altijd tijdelijk en hun werkingsgebied is duidelijk afgebakend. Een specifiek punt van aandacht is daarbij wel de externe effecten van de maatregelen.

Tot slot blijkt er ruimte voor een groter beroep op professionele afwegingen. Een centrale randvoorwaarde is dan wel dat daarover adequaat verantwoording kan worden afgelegd. Dit vooronderstelt dat het gaat om zichtbaar handelen in relatie tot de burgers.



6. Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid

6.1

Inleiding

In dit hoofdstuk adviseert de Raad over het vormgeven van het handelen van de overheid tussen oorlog en vrede. Zoals gesteld in de inleiding leveren democratische en rechtsstatelijke waarborgen daarbij een bijdrage aan effectief overheidshandelen in plaats van dat zij primair beperkingen zijn. De problemen zoals deze zijn geconstateerd in hoofdstuk vier en elementen van de in hoofdstuk vijf beschreven cases komen in dit hoofdstuk terug.

6.2

Een aparte bestuursrechtelijke ruimte

In feite gaat het in het middengebied om het oplossen van problemen c.q. het reageren op bedreigingen waarbij een vitaal belang in het geding is. Aangezien de noodzaak tot effectief overheidshandelen in relatie tot een specifiek probleem centraal staat – waarbij het in de eerste plaats gaat om het voorkomen van onveiligheid – ligt een algemene wettelijke verruiming van bevoegdheden niet voor de hand. Dit geldt zeker voor de concrete bevoegdheden van bijvoorbeeld de politie of inlichtingendiensten. Tegelijkertijd is er geen sprake van buitengewone omstandigheden in de zin van een algemene noodtoestand of een onbetwist dreigingsbeeld.

Nieuwe wettelijke maatregelen in het reguliere (straf)recht zijn veelal niet effectief terwijl de werking van de maatregelen verder gaat dan door de specifieke dreiging wordt gerechtvaardigd. Een benadering vanuit het noodrecht, *in casu* specifieke noodwetgeving, vooronderstelt een duidelijke – en duidelijk afgebakende – dreiging waarbij er volstrekte helderheid is over de noodzakelijke bevoegdheden voor het bestuur. In omstandigheden tussen oorlog en vrede wordt aan deze randvoorwaarden in veel gevallen niet voldaan. Dreigingen tussen oorlog en vrede vereisen een alternatieve benadering. Hierbij dient enerzijds het adequaat reageren op specifieke dreigingen leidend te zijn, terwijl anderzijds het risico dient te worden geminimaliseerd dat de vrijheidsrechten meer dan noodzakelijk worden beperkt.

Een alternatief voor de huidige pogingen om te gaan met omstandigheden tussen oorlog en vrede is een expliciete gerichtheid op specifieke problemen en de oplossing daarvan. Het afleggen van democratische verantwoording speelt daarbij een centrale en vooral ook concrete rol. De Raad pleit ervoor te erkennen dat er sprake is van specifieke omstandigheden en pleit voor duidelijkheid over de wettelijke grondslagen voor het overheidsoptreden in omstandigheden tussen oorlog en vrede. Het gaat hierbij in relatie tot de vrijheidsrechten altijd om een substantiële en specifieke bedreiging van een vitaal

belang zoals de rechtsorde of de openbare orde en veiligheid. De bedreiging is substantieel in termen van ernst en waarschijnlijkheid maar niet acuut ('buitengewone omstandigheden'). De bedreiging is specifiek in die zin dat een algemene en structurele beperking van de vrijheidsrechten niet gerechtvaardigd is.

In het middengebied tussen oorlog en vrede staat het bereiken van specifieke doelstellingen en het adequaat reageren op dreiging centraal. Dit vooronderstelt in de eerste plaats adequaat handelen van alle bij het waarborgen van veiligheid betrokken spelers. Het gaat hierbij niet alleen om het bestuur. Er wordt een groot beroep gedaan op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de politie, maar ook op bedrijven, maatschappelijke organisaties, burgers, en anderen. In dit advies gaat het echter om de vraag hoe de balans tussen vrijheidsrechten en de noodzaak tot effectief overheidsoptreden gevonden kan worden in omstandigheden tussen oorlog en vrede.

Wanneer het oplossen van veiligheidsproblemen *casu quo* het adequaat reageren op dreigingen centraal staat, is een belangrijke rol weggelegd voor het bestuur. In het middengebied ligt het primaat bij het bestuur, dat over de inzet van specifieke bevoegdheden in het licht van de te bereiken doelstelling verantwoording aflegt aan een direct gekozen vertegenwoordigend orgaan. Het handelen van het bestuur vooronderstelt een wettelijke basis. Daarbij staat in het middengebied specifieke en blijvende doelbinding centraal. De toepassing van wetgeving dient blijvend verbonden te zijn met de noodzaak van overheidshandelen ten aanzien van een specifiek probleem of een specifieke dreiging. Daarbij is van belang dat de toepassing van wetgeving zich ook beperkt tot handelen gericht op het bereiken van een specifieke doelstelling. De specifieke omstandigheden legitimeren immers het optreden van het bestuur. Dit betekent dat de toepassing van specifieke wettelijke bevoegdheden altijd tijdelijk van aard is. Hiermee wordt voorkomen dat algemene wettelijke maatregelen 'uitwaaiëren' en een niet gerechtvaardigd breed toepassingsgebied krijgen.

Bovenstaande argumentatie leidt tot de conclusie dat het middengebied tussen oorlog en vrede een aparte bestuursrechtelijke duidelijk afgebakende ruimte dient te zijn. Hierbij staan ten aanzien van de wetgeving en de toepassing daarvan effectiviteit, doelbinding en (daarmee) tijdelijkheid centraal. Wanneer een vitaal belang wordt bedreigd moet het bestuur kunnen handelen. Over het optreden wordt achteraf verantwoording afgelegd. Hiermee neemt de Raad afstand van mogelijke alternatieven voor de (toekomstige) wettelijke invulling van het middengebied tussen oorlog en vrede.

In de eerste plaats is de Raad geen voorstander van het 'oprekken' van het strafrecht om de handelingsmogelijkheden van de overheid te vergroten in reactie op problemen tussen oorlog en vrede. Het gaat vooral om preventief handelen en het strafrecht is hiervoor niet het geëigende instrument. De Raad

houdt onverkort vast aan het uitgangspunt dat er geen straf is zonder schuld. Het gaat hierbij om overtuigend en wettig bewijs, en niet om overtuigen. Het strafrecht dient überhaupt niet in de eerste plaats een sturingsinstrument te zijn met het oog op het oplossen van specifieke problemen. De Raad is daarmee ook geen voorstander van een aparte – Europese – strafrechtelijke ruimte voor terroristische misdrijven als oplossing voor de ervaren problemen onder omstandigheden tussen oorlog en vrede. Daarmee zou de rechtsbescherming mogelijk onder druk komen te staan, terwijl de effectiviteit van de strafrechtelijke maatregelen niet overtuigend is. Bovendien dreigt fragmentatie en gebrek aan transparantie. De problemen in relatie tot het strafrecht in omstandigheden tussen oorlog en vrede zijn uiteengezet in hoofdstuk vier.

In de tweede plaats is de Raad in omstandigheden tussen oorlog en vrede geen voorstander van een algemene en ongeclausuleerde uitbreiding van de bevoegdheden van het bestuur. Bestuursrechtelijke maatregelen dienen niet om de gaten in het strafrecht te dichten. De Raad wijst tevens specifieke noodwetgeving af, waarbij de vrijheidsrechten worden opgeschort. In het bijzonder het terzijde schuiven van rechtelijke toetsing bij vrijheidsbeneming springt hierbij in het oog. De Raad is een tegenstander van ongeclausuleerde specifieke bevoegdheden zonder dat er een directe relatie is met te bereiken doelstellingen en het afleggen van verantwoording daarover. De argumentatie is omstandig aan bod gekomen in hoofdstuk vier.

De Raad realiseert zich dat ook een afgebakende bestuursrechtelijke ruimte het risico met zich meebrengt dat maatregelen niet noodzakelijk zijn, niet evenredig zijn, of met het oog op oneigenlijke doelstellingen worden toegepast. In de volgende paragraaf formuleert de Raad daarom aan aantal voorwaarden waaraan bij het vormgeven en toepassen van maatregelen moet worden voldaan. Vanuit het perspectief van de balans tussen effectiviteit en vrijheid is relevant dat in het voorstel van de Raad de vrijheidsrechten worden beperkt door bestuursrechtelijke maatregelen, waarbij de bescherming van de individuele burger tegen de overheid op andere wijze is geregeld dan in het strafrecht. De vrijheidsrechten zelf zijn fundamenteel en specifieke beperkingen daarvan worden alleen gerechtvaardigd door de noodzaak van overheidshandelen en hebben een wettelijke basis. Dit betekent ook dat beperkingen van de vrijheidsrechten die de burgers direct raken, altijd de mogelijkheid tot rechterlijke toetsing met zich mee moeten brengen. Tegelijkertijd is er in het voorstel van de Raad bij rechterlijke toetsing helderheid over de bredere politiek bestuurlijke afweging tussen vrijheidsrechten en de noodzaak tot effectief overheidshandelen. Door de sterke nadruk op democratische waarborgen bij het handelen van het bestuur neemt het risico van onevenredige maatregelen sterk af.

De evenredigheid van de maatregelen en de toepassing daarvan neemt in het voorstel van de Raad een belangrijke en gestructureerde plaats in voordat er sprake is van rechterlijke toetsing. De rechterlijke toetsing is een extra

waarborg voor de evenredigheid in specifieke gevallen. Er is daarmee sprake van een meervoudige evenredigheidstoets. Mocht de rechterlijke toetsing niet overeenkomen met de bestuurlijke inschatting, dient de betrokken burger adequaat te worden gecompenseerd. Het bestuur kan zich voor deze kosten overtuigend verantwoorden, aangezien een vitaal belang in het geding was.

De Raad pleit ten aanzien van het noodzakelijke overheidshandelen tussen oorlog en vrede voor een aparte bestuursrechtelijke duidelijk afgebakende ruimte waarbij effectiviteit, doelbinding en (daarmee) tijdelijkheid centraal staan. Wanneer een vitaal belang wordt bedreigd moet het bestuur kunnen handelen. Over het optreden wordt achteraf verantwoording afgelegd.

6.3

Toetsing van maatregelen

De hiervoor geformuleerde algemene uitgangspunten dienen een praktische uitwerking te krijgen waaraan voorgestelde maatregelen worden getoetst. Hierop wordt in deze paragraaf nader ingegaan.

Onderbouwing van de dreiging

Een eerste centrale randvoorwaarde betreft een overtuigende onderbouwing van de dreiging. Bij de bespreking van de bestrijding van infectieziekten en het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding is dit omstandig aan de orde geweest. Het is van belang dat de geldigheid van de dreigingsbeelden adequaat geborgd is. Dit vooronderstelt in ieder geval een scheiding tussen beleid en inhoud, en adequate *checks and balances* bij het tot stand komen van het dreigingsbeeld.

Het is voor de volksvertegenwoordiging ondoenlijk een door de veiligheidsdiensten geformuleerd dreigingsbeeld te weerleggen, wel kunnen nadrukkelijk eisen worden gesteld aan de wijze waarop een dreigingsbeeld tot stand komt. Vooral nog lijkt het erop dat dreigingsbeelden van bijvoorbeeld de AIVD als vanzelfsprekend geldig worden beschouwd. Er is onvoldoende aandacht voor het organiseren van tegenkrachten door bijvoorbeeld een groter gewicht te hechten aan wetenschappelijke inzichten of door vergelijking met andere landen in de Europese Unie. Bij het onderzoek van de Amerikaanse senaat naar de aanslagen van 11 september 2001 speelde wetenschappelijke inzichten een aanzienlijke rol, maar dan wel achteraf. In Nederland lijkt eveneens weinig aandacht voor wetenschappelijke inzichten bij het onderbouwen van dreigingsbeelden. De rol hiervan dient te worden versterkt, bijvoorbeeld door de instelling van een onafhankelijk wetenschappelijk forum. Dit forum kan mede input leveren voor het opstellen van de (middellange termijn) dreigingsbeelden en ontwikkelingen daarin.

Versterking van de onderbouwing van risico's levert een bijdrage aan het nemen van gezaghebbende beslissingen onder onzekerheid. Dit betekent dat

vooral ook duidelijk dient te zijn waarover onzekerheid bestaat. Juist ten aanzien van die onzekerheden is een voortdurende toetsing van belang.

De Raad benadrukt het belang van een adequate onderbouwing van de dreiging waarop de specifieke bevoegdheden van het bestuur zijn gebaseerd. Daarbij dienen de onzekerheden te worden geëxpliciteerd.

Expliciete beleidstheorie

Ten aanzien van specifieke bedreigingen staat de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen centraal. Dit vooronderstelt dat er sprake is van een expliciete beleidstheorie over de relatie tussen maatregelen en het bereiken van de doelstelling. Hieraan ontbreekt het veelal en dit is niet acceptabel. Zelfs wanneer er sprake is van grote onzekerheid mag op zijn minst verwacht worden dat gegeven de stand van kennis de 'best mogelijke' beleidstheorie expliciet wordt geformuleerd. Bij de recente voorstellen op het terrein van terrorismebestrijding wijst de Raad van State op de gebrekkige redengeving van voorgestelde maatregelen. Hier ligt ook een centrale rol voor de Tweede Kamer. Twee aspecten van het al dan niet effectief zijn van maatregelen springen bijzonder in het oog.

In de eerste plaats beperkt de focus bij de discussie over wetsvoorstellen zich veelal tot de betekenis van een maatregel in een specifiek rechtsdomein. Tegelijkertijd is duidelijk dat het bij het effectief reageren op dreigingen veelal gaat om een combinatie van samenhangende maatregelen. De discussie dient dan ook nadrukkelijk te gaan over het uit de beleidstheorie afgeleide samenhangend pakket van maatregelen. Daarmee wordt tevens voorkomen dat maatregel op maatregel wordt gestapeld zonder dat de (totale) bijdrage aan het bereiken van de doelstelling in zicht blijft. Door de stapeling van maatregelen ontstaat het beeld van een voortdurende graduele uitbreiding van bevoegdheden, in plaats van het beeld van een adequate aanpassing van de handelingsmogelijkheden van de overheid met het oog op een gerechtvaardigd doel.

In de tweede plaats is er te weinig oog voor de uitvoerbaarheid van maatregelen. Het is van belang dat bij het beoordelen hiervan de oordelen van de uitvoerende partijen wordt betrokken. Zo werd de algemene identificatieplicht ingevoerd onder verwijzing naar voor de politie noodzakelijke bevoegdheden, terwijl de Raad van Hoofdcommissarissen geen voorstander van de invoering van de algemene identificatieplicht was. Verwacht mag worden dat er niet alleen een expliciete beleidstheorie is, maar ook dat deze getoetst is bij de betrokken professionals.

Naar de mening van de Raad is er geen rechtvaardiging voor specifieke beperkingen van de vrijheidsrechten wanneer de relatie tussen middelen en doestelling niet expliciet en overtuigend is. Dit heeft als consequentie dat de beoordeling van de noodzaak van beperkingen van vrijheidsrechten in bijna

alle gevallen betrekking heeft op een samenhangend pakket van maatregelen waarbij expliciet aandacht dient te worden besteed aan de uitvoerbaarheid.

Blijvende doelbinding

Het is van belang dat de koppeling tussen noodzaak en effectiviteit enerzijds, en beperking van de vrijheidsrechten anderzijds, blijvend overtuigend is. Deze relatie vormt immers de basis voor de specifieke beperkingen van de vrijheidsrechten. Dit betekent dat de effectiviteit van maatregelen dient te worden geëvalueerd en dat voortzetting van de maatregelen afhankelijk dient te zijn van de voortdurende noodzaak en effectiviteit. Praktisch betekent dit dat er altijd sprake is van een evaluatiebepaling – waarbij er ook daadwerkelijk van adequate evaluatie sprake dient te zijn – en een daaraan gekoppelde horizonbepaling. Verlenging is afhankelijk van herbevestiging door een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigend orgaan.

Voor de Raad zijn specifieke bevoegdheden onvermijdelijk tijdelijk. Dit betekent dat er altijd sprake dient te zijn van een horizonbepaling. De noodzaak en effectiviteit van maatregelen dient te worden geëvalueerd. Verlenging is afhankelijk van herbevestiging door een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigend orgaan.

Heldere afbakening

De bestuursrechtelijke ruimte voor omstandigheden tussen oorlog en vrede dient helder te zijn afgebakend. Deze afbakening wordt allereerst vormgegeven door de voornoemde blijvende doelbinding (toepassingsgebied) en de daaraan gekoppelde tijdelijkheid (tijdsvak) van de maatregelen. Daarnaast is de relatie tot de zogenaamde hogere wetgeving van belang, waarbij bij het beperken van de vrijheidsrechten in het bijzonder de Grondwet en het EVRM centraal staan. De expliciete en tijdelijke koppeling aan de bedreiging van een vitaal belang lost veel problemen met betrekking tot de inpassing van maatregelen op. Immers, specifieke beperkingen van de vrijheidsrechten vereisen dat zij noodzakelijk zijn. Door de hierboven geformuleerde randvoorwaarden krijgt het bepalen van de noodzaak in een democratische samenleving een centrale plaats. Dit vooronderstelt wel dat volstrekt helder is welke vrijheidsrechten in welke mate worden beperkt.

In de tweede plaats dient er duidelijkheid te zijn over het werkingsgebied. Het centraal stellen van het handelingsvermogen van het democratisch bestuur – in combinatie met de territoriale organisatie van het algemeen bestuur – leidt tot de conclusie dat het werkingsgebied eveneens territoriaal afgebakend dient te zijn. Er lijkt zich vooralsnog geen alternatief integratiekader aan te dienen voor het handelen van de overheid. De erosie van de betekenis van territorialiteit is al geruime tijd onderwerp van debat. In Nederland is de WRR-publicatie (1998) *Staat zonder land* een belangrijk markeringspunt in de discussie. Het voornaamste alternatief voor een territoriale organisatie zijn vormen van functioneel bestuur gebleken. Dit leidt tot wat Willke cyclopische instituties heeft genoemd, waarbij de integratie tussen verschillende functionele

kolommen ontbreekt.⁷⁶ De Raad heeft zich bij eerdere adviezen over de organisatie van veiligheid met het oog op behoud van democratische verworvenheden uitgesproken tegen een doorgeschoten functionele organisatie van de centrale grondslag voor de legitimiteit van de staat.⁷⁷

Een belangrijke vraag blijft daarbij wel hoe om te gaan met de toegenomen mobiliteit van zowel mensen als van goederen, geld en informatie en de – daarmee en daardoor – afnemende betekenis van fysieke grenzen. De recente gedachteontwikkeling in het visiedocument *Politie in ontwikkeling* waarbij de lokale oriëntatie wordt aangevuld met een territoriale gerichtheid op de knooppunten van stromen – de zogenaamde *nodale* oriëntatie – biedt mogelijkwerwijs aanknopingspunten met de toegenomen mobiliteit om te gaan.⁷⁸ De keuze voor een territoriaal afgebakende bestuursrechtelijke ruimte met samenhangende en tijdelijke maatregelen vergroot in ieder geval de mogelijkheden voor de overheid daar te handelen waar het noodzakelijk is. Noodzakelijk overheids-handelen kan daarmee eenvoudiger ‘meebewegen’ met de verplaatsingen en veranderingen van de problemen dan wel dreigingen.

Ten aanzien van het handelen tussen oorlog en vrede stelt de Raad het algemeen territoriaal bestuur centraal. Het werkingsgebied van specifieke beperkingen van de vrijheidsrechten is eveneens territoriaal afgebakend.

De verschillende arena's

In omstandigheden tussen oorlog en vrede ligt bij de afweging tussen de uitoefening van vrijheidsrechten en het gebruik van bevoegdheden het zwaartepunt bij het bestuur. De invloed van rechtstreeks gekozen vertegenwoordigende organen is groot, zowel daar waar het gaat om het bepalen van de noodzaak van maatregelen en de bijbehorende noodzakelijke bevoegdheden, als waar het gaat om de controle op het uitoefenen van deze bevoegdheden.

Waar het gaat om het bestuur staan de minister en de burgemeester centraal. Juist op het lokale niveau zal vaak sprake zijn van een concrete inperking van de vrijheidsrechten. Voor de relatie tussen minister en burgemeester lijkt het bij de infectieziektebestrijding ontwikkelde model van de getrapte bevoegdheden een bruikbare constructie. Wanneer er dwingende redenen zijn voor aanwijzingen aan de burgemeester dient dit dan ook door de minister te geschieden en past geen eigenstandige rol voor professionals op het veiligheidsdomein. Over de rol van de veiligheidsregio bij inherent gemeentegrensoverschrijdende problematiek verwijst de Raad naar zijn eerdere adviezen.⁷⁹ In het voorstel

⁷⁶ Willke, 2001.

⁷⁷ Zie de adviezen *Veiligheid op niveau* en *De GHORdiaanse knoop doorgemaakt*. Zie tevens het preadvies *Laag voor laag. Aspecten van regionalisering*.

⁷⁸ Raad van Hoofdcommissarissen, 2005.

⁷⁹ Zie noot 77.

van de Raad staat de democratische controle op het algemeen bestuur centraal. In het verlengde daarvan is de Raad geen voorstander van het vergroten van de afwegingsruimte – ten aanzien van vrijheidsrechten en effectief optreden – voor publieke professionals die uitvoering geven aan veiligheidsmaatregelen. Het is zeer wel denkbaar dat een structurele aanpassing van de discretionaire bevoegdheden van deze professionals noodzakelijk is, maar het verleggen van de afweging tussen vrijheidsrechten en effectief handelen naar professionals is geen adequate reactie onder omstandigheden tussen oorlog en vrede.

De centrale rol voor rechtstreeks gekozen vertegenwoordigende organen geldt zeker ook op het niveau van de gemeenten. Bijvoorbeeld de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad ten aanzien van preventief fouilleren dient geen formaliteit te zijn. Het gebruikmaken van deze bevoegdheid dient inhoudelijk onderbouwd te worden, en vervolgens expliciet te worden gekoppeld aan de mate waarin het gebruik van veiligheidsrisicogebieden daadwerkelijk een bijdrage levert aan het bereiken van de doelstellingen. Op dit niveau geldt dezelfde redenering als op het rijksniveau. Overigens zal wanneer het voorstel van de Raad wordt gevolgd het debat niet gaan over het al dan niet preventief fouilleren, maar over een samenhangend pakket van maatregelen noodzakelijk voor het waarborgen van de openbare orde en veiligheid.

De Raad stelt bij de afweging tussen vrijheidsrechten en de noodzaak tot effectief handelen in omstandigheden tussen oorlog en vrede het bestuur centraal. De verantwoordelijkheid voor de uitoefening van specifieke bevoegdheden ligt bij de minister of bij de burgemeester. Zowel het parlement als de gemeenteraden spelen een belangrijke rol bij kaderstelling en controle.

6.4

Vormgeving

De expliciete doelbinding en tijdelijkheid van de maatregelen rechtvaardigen een kortere doorlooptijd voor het tot stand komen van een samenhangend pakket aan maatregelen. De noodzaak en evenredigheid van de maatregelen wordt immers mede geborgd door democratische waarborgen. Hierdoor ligt niet alle gewicht op waarborgen in de formulering van de wettelijke grondslag voor de maatregelen zelf. Tegelijkertijd wordt een kortere doorlooptijd ook voorondersteld. Met het oog op de tijdigheid van de te nemen maatregelen dient de procedure te worden versneld.

Met het oog op de tijdigheid pleit de Raad in relatie tot specifieke en tijdelijke beperkingen van vrijheidsrechten voor een samenhangende veiligheidswet waarbij conform het noodrecht onderscheid wordt gemaakt tussen inwerking-treding en inwerkingstelling. Op basis daarvan moet het mogelijk worden onder eerdergenoemde randvoorwaarden in omstandigheden tussen oorlog en vrede tijdig te komen tot de inzet van samenhangende bevoegdheden. Het is zeer wel denkbaar dat de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden hiervoor als basis wordt genomen.

Vooralsnog ligt het voor de hand gebruik te maken van de figuur van verzamelen en uitzonderingswetgeving, conform de aanpak bij de doorzettingsmacht van de grote steden. Hiermee wordt tevens voorkomen dat maatschappelijke en politieke druk ten koste gaat van de kwaliteit van het reguliere wetgevingsproces.⁸⁰ De Raad ziet dit als een eerste stap naar de ontwikkeling van een samenhangende veiligheidswet.

De Raad adviseert te komen tot een samenhangende veiligheidswet voor het optreden tussen oorlog en vrede. Bezien dient te worden in hoeverre de bestaande Coördinatiewet uitzonderingstoestanden hiervoor de basis kan vormen.

6.5

Een effectieve democratische rechtsstaat

De inherente spanning tussen vrijheidsrechten en de handelingsmogelijkheden van de overheid teneinde de veiligheid effectief te waarborgen, dient te worden geplaatst in de bredere context van de democratische en rechtsstatelijke waarborgen. Zoals gesteld geeft de rechtsstaat weinig houvast bij het beantwoorden van de vraag wat de staat behoort te doen, en ligt de nadruk op hoe dat te doen. In omstandigheden tussen oorlog en vrede dienen rechtsstatelijke en democratische waarden – en respect voor gerelateerde waarborgen – in samenhang te leiden tot het vinden van de balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid. Daarbij staat een nadruk op democratische en rechtsstatelijke waarborgen effectiviteit niet noodzakelijkerwijs in de weg. Juist wanneer de balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid niet vanzelfsprekend is, blijkt de democratische rechtsstaat vitaal. Vrijheidsrechten benadrukken het belang van het waarborgen van veiligheid en democratische waarborgen leiden ertoe dat effectiviteit een centralere rol krijgt in het overheidshandelen. De democratische rechtsstaat beschermt niet alleen individuele vrijheid, maar disciplineert tegelijkertijd waar het gaat om het waarborgen van de collectieve veiligheid.

⁸⁰ Hes, 1999.

Geraadpleegde literatuur

- Akerboom, drs. E.S.M., 'Contraterrorisme in Nederland' in: *Tijdschrift voor de politie*, nr. 6, 2003.
- Aksu, M., 'Beperking van de vrijheid van meningsuiting (10 EVRM) met een beroep op terrorismebestrijding', in: *NJCM-Bulletin*, 30, nr. 4, 2005, pp. 384-97.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, ministerie van BZK, *Van dawa tot jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, Den Haag, 2004.
- Barber, Benjamin, *Het rijk van de angst. Oorlog, terrorisme en democratie*, Amsterdam/Antwerpen, Ambo/Manteau, 2003.
- Blouw, Hidde de, 'Herstelmiddeling een politietoek? Het belang van respectvol optreden' in: SMVP, *Herstelmiddeling door de politie*. Dordrecht, Stichting SMVP producties, 2005, pp. 25-36.
- Böhler, Britta, *Crisis in de rechtsstaat. Spraakmakende zaken, verborgen processen*, Amsterdam/Antwerpen, De Arbeiderspers, 2004.
- Boutellier, Hans, *Meer dan veilig. Over bestuur, bescherming en burgerschap*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2005.
- Brainich von Brainich Felth, E.T., *Het systeem van crisisbeheersing. Bevoegdheden en verplichtingen bij de voorbereiding op en het optreden tijdens crises*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004.
- Brainich von Brainich Felth, E.T., *Staatsnoodrecht*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1993.
- Brink, G. van den, *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*, serie WRR Verkenningen, nr. 3, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2004.
- Brogden, M., 'Community policing as cherry pie' in: Mawby, R.I. (red.), *Policing across the world, Issues for the twenty-first century*, Londen, UCL Press Ltd., 1999, pp. 167-186.
- Buzan, Barry, *People, states and fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era*, sec. ed., Boulder Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1991.
- Cliteur, Paul, *Tegen de decadentie. De democratische rechtsstaat in verval*, Amsterdam/Antwerpen, De Arbeiderspers, 2003.
- College Bescherming Persoonsgegevens, *Advies conceptwetsvoorstel bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven*, Den Haag, 2004.
- Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, *De AIVD in verandering*, Den Haag, 2004.
- Commissie-Bot, *Rapportage commissie-Bot aan de ministers van VWS en LNV. Onderzoek naar de omstandigheden rond de ziekte van een dierenarts, en diens overlijden aan aviaire influenza*, Den Haag, 2003.
- College van b. en w. Rotterdam, *Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans*, Actieprogramma, 2003. Gerelateerde brieven kabinet: TK 2003-2004, 21 062, i.h.b. nrs.111 en 117.

- College G-4, *Agenda Doorzettingsmacht G-4*, brief BSD/2004.2186, Den Haag, 14 juli 2004. Gerelateerde brieven kabinet: TK 2004-2005, 21 062, i.h.b. nr.138.
- Corstens, G.J.M., 'Dijkdoorbraken in de strafrechtspleging' in: *Nederlands Juristenblad*, nr. 6, 2005, p. 289.
- Dijk, Auke J. van, *Vermenging van binnenlandse en buitenlandse veiligheid: de democratische rechtsstaat en de organisatie van veiligheid*, serie werkdocumenten Raad voor het openbaar bestuur, 54072/008, 2004.
- Doyle, Charles, *The USA PATRIOT Act: a legal analysis*, Washington, Congressional Research Service/The library of Congress, 2002.
- E.U. Network of independent experts in fundamental rights (CFR-CDF) *The balance between freedom and security in the response by the European Union and its member states to the terrorist threats*, European Commission, 2003.
- Gunsteren, Herman van, *Gevaarlijk veilig. Terreurbestrijding in de democratie*, Amsterdam, Van Gennep, 2004.
- Helsloot, I. en J.E. van Steenberghe (red.), *Infectieziektebestrijding. Studies naar organisatie en praktijkwerking*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2005.
- Hert, P. de en Th.A. de Roos, 'De positie van Nederland in het Europees strafrechtelijk landschap', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 30, nr.6, 2004, pp.119-140.
- Hes, Joyce, *Voetangels voor kopstukken. Over de invloed van media en politiek op ambtsdragers bij Justitie*, Amsterdam, De Balie, 1999.
- Home Office VK, *Final Warning Scheme. Guidance for the police and the Youth Offending Teams*, 2002.
- Hoogerwerf, prof. dr. A. (red.), *Overheidsbeleid*, serie maatschappijbeelden, Alphen aan den Rijn, Samson Uitgeverij, 1978.
- Ignatieff, Michael, *Het minste kwaad. Politiek en moraal in het tijdperk van het terrorisme*, Amsterdam, Cossee, 2004.
- Institute for prospective technological studies, *Security and privacy for the citizen in the post-September 11 digital age: a prospective overview*, Report to the European Parliament Committee on Citizens Freedoms and Rights, Justice and Home affairs, European Commission, 2003.
- Interdepartementale Commissie Europees Recht, *Rapport naar aanleiding van het arrest Schmidberger*, ICER 2004-10-11b, 2004.
- Jong, mw. mr. M.A.D.W. de en prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels, *Bevoegdheden van de burgemeester. Over bevoegdheden van de burgemeester buiten de Gemeentewet en het bestuurlijk toezicht op de uitoefening van die bevoegdheden*, i.o.v. ministerie van BZK, Instituut voor Staats- en Bestuursrecht, Universiteit Utrecht, 2004.
- Kempen, P.H.P.H.M.C. van, 'Het conceptwetsvoorstel voorkoming, opsporing en vervolging van terroristische misdrijven: terrorismebestrijding door marginalisering strafvorderlijke waarborgen', te vinden op http://www.portill.nl/articles/vankempen/VanKempen_1.PDF. Beknoptere versie in *Nederlands Juristenblad*, nr. 8, 2005, pp. 397-400.

- Koekkoek, A.K., 'Grondrechten en veiligheid: zoektocht naar een balans' in Raad voor het openbaar bestuur, *Grondrechten in veiligheid. Zoektocht naar een balans*, serie preadviezen Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 2003, pp. 19-27.
- Ministerie van Justitie, Directie Algemene Justitiële Strategie, *Maatschappelijke ontwikkelingen en hun gevolgen voor Justitie*, Den Haag, 2005.
- Minister-president, minister van Algemene Zaken, *Rechtsstaat en Rechtsorde*, kabinetsstandpunt WRR-rapport 'De toekomst van de rechtsstaat', TK 2003-2004, 29279, nr. 1, 27 oktober 2003.
- Minister voor BVK, *Grondrechten in een pluriforme samenleving*, TK 2003-2004, 29614, nr. 1, 17 mei 2004.
- Minister van BZK, *Beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007*, TK 2003-2004, 29668, nr. 1, 21 juni 2004.
- Minister van BZK en Minister voor BVK, Memorie van toelichting begroting 2005, TK 2004-2005, 29800 VII, nr. 2, 2004.
- Minister van Justitie en minister van BZK, *Terrorismebestrijding*, TK 2003-2004, 29754, nr. 1, 10 september 2004.
- Minister van Justitie en minister van BZK, *Terrorismebestrijding*, TK 2004-2005, 29754, nr. 5, 24 januari 2005.
- Minister van Justitie, *Nota bruikbare rechtsorde*, TK 2003-2004, 29279, nr. 9, 21 april 2004.
- Minister van Justitie, *Zicht op wetgeving*, TK 2004-2005, 22008, nr. 7, 14 april 2005.
- Minister van VWS, *Versterken Infectieziektebestrijding*, TK 2004-2005, 25295, nr. 13, 13 oktober 2004.
- *NRC Handelsblad*, 'Schuldig tot het tegendeel is bewezen', 12 februari 2005.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, ministerie van BZK, *Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding. Achtergrondinformatie*, Den Haag, 2005.
- Nederlandse Orde van Advocaten, *Preadvies van de Adviescommissie Strafrecht inzake het wetsontwerp opsporing en vervolging terroristische misdrijven*, Den Haag, 2004.
- Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, *Advies inzake het wetsvoorstel bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven*, Den Haag, 2004.
- Ommeren, prof. mr. F.J. van en prof. mr. S.E. Zijlstra (red.), *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2003.
- Pot, C.W van der (Van der Pot-Donner), *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, 14e druk, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 2001.
- Prakken, E., 'Naar een cyclopisch (straf)recht', *Nederlands Juristenblad*, 2004a, pp. 2338-2344.
- Prakken, E., 'Terrorisme en het strafproces', *Strafblad*, 2004b, pp. 228-236.
- Raad van Europa, "*Apologie du terrorisme*" and "*Incitement to terrorism*", Strasbourg Cedex, Council of Europe Publishing, 2004.

- Raad van State, Advies no. W04.04.0576/I (Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek), 2 februari 2005a.
- Raad van State, Advies no. W03.05.0077/I (Verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven), 26 mei 2005b.
- Raad voor Hoofdcommissarissen, Projectgroep Visie op de politiefunctie, *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*, Den Haag, NPI, 2005.
- RIVM, *Nuchter omgaan met risico's*, RIVM rapport 251701047/2003, i.o.v. ministerie van VROM, 2003.
- Roels, Stephanie C., *Security. An inquiry into the character of a value that dominates today's society*, Doctoraalscriptie filosofie, Universiteit Utrecht, 2005.
- Rosenthal, U. en E.R. Muller, 'Het grondrecht op veiligheid' in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2004, pp. 59-70.
- Rosenthal, U. en E.R. Muller 'Terreurmaatregelen dienen rechtsstaat' in: *de Volkskrant*, 12 februari 2005.
- Rosenthal, U., E.R. Muller en A. Ruitenbergh, *Het terroristische kwaad. Diagnose en bestrijding*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2005.
- Staten-Generaal, Conferentie Europese strafrechtelijke ruimte, discussienota en tekst van de lezing van minister Donner op 2 september 2004, Den Haag, 2 en 3 september 2004.
- Tweede Kamer, *Debat over terrorismebestrijding (29754)*, TK 48 3039-3123, 9 februari 2005.
- Verhey, prof. dr. L.F.M. e.a. Universiteit Maastricht, Faculteit Rechtsgeleerdheid, *Onderzoek naar de adviezen van de Raad van State inzake wetgevingskwaliteit*, i.o.v. ministerie van Justitie, 2005.
- Vinzant, J. en L. Crothers, *Street-level leadership. Discretion & Legitimacy in front-line public service*, Washington D.C., Georgetown University Press, 1998.
- Vinzant, J., 'Contactambtenaren en bestuurlijk vermogen' in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 3, 2000, pp. 209-226.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Staat zonder land. Een verkenning van de bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*, serie Rapporten aan de Regering, 54, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1998.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, serie Rapporten aan de Regering, 63, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2002.
- Willke, Helmut, *Atopia. Studien zur atopischen Gesellschaft*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 2001.
- Witteveen, Willem, 'De wending naar rechtsstatelijkheid', in: WRR, *De sociale rechtsstaat voorbij. Twee ontwerpen voor het huis van de rechtsstaat*, serie Voorstudies en achtergronden, V116, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2002, pp. 17-126.

- Zakaria, Fareed, *De toekomst van de vrijheid. De paradoxen en schaduwzijden van democratie*, Amsterdam/Antwerpen, Uitgeverij Contact, 2003.
- Zijlstra, prof. mr. S.E. en prof. mr. F.J. van Ommeren, 'Slotbeschouwing: de rechtsstaat als toetsingskader', in: prof. mr. F.J. van Ommeren en prof. mr. S.E. Zijlstra (red.), *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2003, pp. 301-20.
- Zoethout, mw. dr. C.M. 'Wat is de rechtsstaat? Een reflectie op de rechtsstatelijke beginselen voor wetgever, bestuur en rechter', in: prof. mr. F.J. van Ommeren en prof. mr. S.E. Zijlstra (red.), *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2003, pp. 55-78.

Bijlage I

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Over de staat van de democratie
Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek september 2005
- Autonomo of automaat?
Advies over gemeentelijke autonomie
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) augustus 2005
- Niet teveel gevraagd!
Een analyse van Kamervragen juni 2005
- Nationale coördinatie van EU-beleid:
een politiek en proactief proces december 2004
- Commentaar op het rapport ‘Een herkenbare staat’
van de werkgroep-Kohnstamm december 2004
- Commentaar op de wetsvoorstellen gekozen burgemeester december 2004
- Burgers betrokken, betrokken burgers november 2004
- De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige
hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg) juli 2004
- Commentaar op het rapport ‘De Schaduwmacht’ juni 2004
- Commentaar op conceptwetsvoorstellen gekozen burgemeester mei 2004
- Cultuur met een FORS postuur
Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit maart 2004
- Naar meer herkenbare kandidaten
Reactie op ‘Naar een sterker parlement’ januari 2004
- Andere openbare lichamen in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III december 2003
- De gekozen burgemeester:
een kwestie van kiezen november 2003
- Binnengemeentelijke decentralisatie
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) september 2003

- Politiek en Media
Pleidooi voor een LAT-relatie september 2003
- Trias informatica
ICT en overheid in vogelvlucht juli 2003
- Legio voor de regio,
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken februari 2003
- Veiligheid op niveau,
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's februari 2003
- Provincies en gemeenten in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II december 2002
- Presteren door leren,
Benchmarken in het binnenlands bestuur oktober 2002
- Het openbaar bestuur in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I mei 2002
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar
lokale verantwoordelijkheid april 2002
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek
en samenleving maart 2002
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten
van integraal waterbeleid december 2001
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid november 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001

- De cultuur van dualisering maart 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998

- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997

Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- B.F. Steur en G.-J. van den Nieuwenhuijzen mei 2005
Burgers betrekken, Een handleiding voor burgerparticipatie
- B.F. Steur, H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuijzen december 2004
(redactie), *Democratische vergezichten, Essays over de representatieve democratie in Nederland*
- Auke J. van Dijk (redactie), *Laag voor laag, Aspecten van regionalisering* november 2003
- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- Jaarverslag 2004 april 2005
- Verslag van de tweede Rob-lezing
Integratie en differentiatie in de Europese Unie februari 2005
- Werkprogramma 2005 november 2004
- Evaluatie van de Rob 2000 - 2004 september 2004

- Jaarverslag 2003 maart 2004
- *Trias Informatica, Verslag van het symposium, 26 november 2003* januari 2004
- Verslag middagconferentie 28 februari 2003 november 2003
Grondwet en openbaar bestuur
- Verslag van de eerste Rob-lezing november 2003
Crisis en vernieuwing
- Werkprogramma 2004 september 2003
- Verslag mini-symposium september 2003
Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Jaarverslag 2000 maart 2001
- Verslag symposium, *Decentralisatie: De kunst van het overlaten* januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998

- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997

10
10
R

Bijlage III

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.
- Leden : mevrouw **mr. dr. S.C. van Bijsterveld**,
universitair hoofddocent Rechtswetenschappen aan de
Universiteit van Tilburg;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Versteden**,
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
waarnemend burgemeester van de gemeente Drechterland;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften**.