

Preventieve bestuurlijke rechtshandhaving

Oratie prof. mr. L.J.J. Rogier

Erasmus Universiteit Rotterdam

16 maart 2006

Mijnheer de rector, geachte aanwezigen,

In de film *Minority Report* van Steven Spielberg – thans weer in het nieuws door de film *Munich* – worden mensen gearresteerd voor moorden die ze nog niet hebben gepleegd, maar die wel zijn voorspeld door een medium.

De Nederlandse overheid bedient zich niet van deze praktijken. Jomanda heeft geen dienstverband bij de politie of de AIVD, voor zover ik weet.

Dit mag dan een absurd voorbeeld zijn; In het strafrecht is preventie bepaald geen onbekend verschijnsel. Artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht verbiedt deelname aan een criminele organisatie die tot doel heeft in de toekomst misdrijven te gaan plegen. En het nieuwe artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht^[1] – waarop de leden van de Hofstadgroep vorige week zijn veroordeeld – bevat het verbod om deel te nemen aan een organisatie die tot doel heeft terroristische misdrijven te plegen. Verder was de *voorbereiding* van bepaalde misdrijven, reeds in 1994 strafbaar gesteld en tegenwoordig is ook samenspanning, het plannen maken voor bepaalde misdrijven strafbaar. Het strafrecht dient dus mede om misdrijven te voorkomen.

Ook het bestuursrecht kent vanouds vormen van preventief optreden. In diverse Algemene plaatselijke verordeningen komen bepalingen voor die een ieder verplichten om verwijderingsbevelen van politie-ambtenaren *ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden of verkeersbelemmeringen* en wanneer de openbare orde *dreigt te worden verstoord* op te volgen.^[2] Sinds het beroemde arrest over de Zeijense nachtbraker die door de politie naar huis werd gestuurd toen hij in de nachtelijke uren in de Hoofdstraat te Zeijen “door schreeuwen en tieren verschrikkelijk tekeer ging”, weten we dat die bevoegdheid van de politie kan worden gebaseerd op artikel 2 (toen 28) van de Politiewet. ^[3] Ik kom hierna nog op dat artikel terug.

Preventief bestuursrecht is dus ook geen nieuw verschijnsel.

Maar de laatste decennia zijn er een aantal aparte en vergaande bestuurlijke maatregelen bijgekomen en een bijzonder aspect is dat daarbij steeds vaker grondrechten van burgers, zoals het huisrecht, de privacy en de persoonlijke vrijheid in het gedrang komen.

Waar komt die behoefte aan preventieve handhaving vandaan?

Volgens sommige criminologen staat de veiligheidsbeleving centraal in de psychische habitus van de postmoderne mens.^[4] De samenleving raakt steeds meer geobsedeerd door het weren van risico's en het voorkomen van gevaren.^[5] *I'm so scared about the future* zingt de Ierse Rockband Coldplay.^[6]

Naar aanleiding van het grootschalige politieoptreden bij de krakersrellen in Amsterdam in 1980 en het politieoptreden tijdens de viering van de Koninginnenacht in Breda in 1981, ging de politie op zoek naar mogelijkheden om reischoppers in een vroegtijdig stadium aan te pakken.

In de jaren negentig werd veiligheid het centrale thema. Overlast van krakers, voetbalvandalen en drugsverslaafden zette de veiligheid in het publieke domein op de agenda.

De vuurwerkramp in Enschede op 13 mei 2000 en de cafébrand in Volendam tijdens de jaarwisseling 2000/2001 verhoogden de aandacht voor de externe veiligheid als vraagstuk van omgevingsrecht.^[7]

En sinds de aanslagen in New York in 2001, de moord op Theo van Gogh in 2004 en de aanslagen in Madrid en Londen in 2004 en 2005 is daar nog een dimensie van externe veiligheid bijgekomen: de strijd tegen het terrorisme.

Maar parallel daaraan ontstond er ook nog een andere behoefte aan veiligheid.

Terugkijkend op de tachtiger jaren van de vorige eeuw noemde Henc van Maarseveen deze jaren in de NJB^[8] het decennium van de economisering. Vanuit de staat en de politiek is toen weinig nagelaten om een ieder te doordrenken van de opvatting dat de beste zingeving van het leven het economische is.

De economie werd gekoesterd en moest beschermd worden. In de wetgeving werd dat zichtbaar door een reeks nieuwe wetten en de herziening van bestaande wetten op financieel-economisch terrein. Ik noem de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht kredietwezen, de Wet toezicht effectenverkeer en de Mededingingswet.

Veiligheid kreeg dus twee dimensies; fysieke veiligheid, bescherming van de persoon en omgeving en economische veiligheid, bescherming van de markt. Van de overheid wordt verwacht dat ze niet alleen toeziet op een mogelijke aantasting van deze vormen van veiligheid, maar in toenemende mate ook dat ze deze aantasting voorkomt.

En om dat te bereiken werd in de eerste plaats gekeken naar het bestuursrecht.

Het bestuurlijke handhavingsinstrumentarium werd sterk uitgebreid. Als alternatief voor bestuursdwang was de bestuurlijke dwangsom in het leven geroepen. En de bestuurlijke boete bleek een eclatant succes bij de aanpak van eenvoudige verkeersovertredingen en later op tal van andere deelterreinen in het bestuursrecht.

Tegelijk verscheen er de ene na de andere toezichthouder. Voor de openbare ruimte: de parkeercontroleurs, de stadswachten, stadsmariniers, of hoe ze ook mogen heten. En voor

de markten: de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Autoriteit Financiële Markten, de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie-Autoriteit en vele andere.^[9]

Ik richt nu **mijn aandacht** op een aantal preventieve *bestuurlijke* handhavingsmaatregelen. Gelet op het tijdsbestek zal ik daar kort in zijn. In de schriftelijke versie van deze rede zal ik daar uitgebreider en dieper op ingaan.

Ik heb niet zozeer het oog op het preventief weigeren van vergunningen en op het preventiebeginsel of het voorzorgsbeginsel uit het Milieurecht,^[10] maar op een aantal maatregelen die expliciet zijn gericht op het voorkomen van overtredingen.

Een apart punt van aandacht zijn de al eerder genoemde grondrechten die daarbij in het gedrang kunnen komen.

Allereerst een paar voorbeelden van wat oudere signatuur.

Om te beginnen de bevoegdheden van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en in noodsituaties.

De burgemeester is bevoegd, niet alleen bij verstoring van de openbare orde, maar ook *bij ernstige vrees voor het ontstaan* daarvan alle bevelen te geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde.^[11] Met deze zogenaamde **lichte bevelsbevoegdheid** hebben burgemeesters in de afgelopen jaren gebiedsontzeggingen of verblijfsverboden van enkele uren of dagen opgelegd, vooral aan drugsverslaafden. In Amsterdam werd ook wel gesproken van een 'dijkverbod' waar het om de Zeedijk ging.

Het zal duidelijk zijn dat zo'n verbod gevoelig ligt omdat hier het grondrecht van bewegingsvrijheid^[12] in het geding is. Om die reden is wel betwijfeld of de burgemeester daarbij van zijn lichte bevelsbevoegdheid gebruik kan maken.^[13]

Een verblijfsverbod wordt veelal onderbouwd met een verwijzing naar overtredingen die door de betrokken verslaafden al eerder waren begaan, zoals het verstoren van de openbare orde door drugs of prostitutie. *Past performance* dus.

Zo kreeg in Amsterdam iemand – die toevallig ook nog Landvreugd heette (toeval bestaat niet) - eerst zes keer een gebiedsontzegging van 8 uur opgelegd en daarna een verblijfsverbod van 14 dagen. Omdat hij uitdrukkelijk was gewaarschuwd wat hem te wachten stond vond het Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg, de hoogste rechter voor dit soort gevallen, de ontzegging van veertien dagen aanvaardbaar.^[14]

Ook in **noodsituaties** - dat wil zeggen bij oproerige beweging, andere ernstige wanordelijkheden, rampen of zware ongevallen - en *bij ernstige vrees voor het ontstaan* daarvan, kan de burgemeester alle bevelen geven die hij nodig acht. Zo verbood de burgemeester van Enschede reeds in 1890 vergaderingen van stakers omdat hij onlusten vreesde, nog voordat de openbare orde daadwerkelijk was verstoord. Hier was het grondrecht van vergadering^[15] in het geding.

De burgemeester kan in noodsituaties zelfs regels geven in de vorm van een **noodverordening**. Wellicht herinnert u zich de recente noodverordening van de burgemeester van Onderbanken in verband met het kappen van een stuk bos in Schinveld begin dit jaar.

Maar beroemder is de noodverordening van de burgemeester van Zierikzee in 1953, waarin deze iedere inwoner gelastte de gemeente binnen drie dagen te verlaten vanwege de watersnoodramp die Zeeland in dat jaar trof. Een Zierikzeese kapper en een eierhandelaar kwamen daartegen in rechte op. Van een ernstige vrees voor het ontstaan van stoornis der openbare orde was volgens hen geen sprake, nu van de zijde van de inwoners van Zierikzee geen enkele aanleiding tot het ontstaan van een dergelijke vrees was gegeven. De rechter oordeelde echter dat de vraag of de burgemeester die vrees terecht koesterde niet aan de rechter ter beoordeling stond.[\[16\]](#)

Een tweede soort preventieve maatregelen betreft **bestuursdwang** – de bevoegdheid van het bestuur om overtredingen feitelijk ongedaan te maken - en de bestuurlijke last onder **dwangsom** (hierna: bestuurlijke dwangsom).

Deze bestuurlijke sancties worden in de regel opgelegd als er al een overtreding is begaan. Het zijn primair reacties gericht op herstel. Daarbij kan inbreuk worden gemaakt op het eigendomsrecht. Maar uit de jurisprudentie blijkt dat het aanzeggen van bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom ook mogelijk is zodra *het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigt*.[\[17\]](#)

Al ging het daar niet om een directe bedreiging van de fysieke veiligheid, een mooi voorbeeld van een preventieve dwangsom vind ik nog altijd de poging van McDonald's om in Zuid Limburg reclamemasten op te richten.[\[18\]](#) U weet wel die palen met een grote gele M erop langs de autowegen, die ervoor zorgen dat je kinderen achterin de auto onmiddellijk om patat en ijs beginnen te zeuren.

McDonald's had in 1995 langs de autoweg A76 richting Geleen/Heerlen zo'n paal neergezet in strijd met de Landschapsverordening. Die paal moest dus weg, maar tegelijk legde het provinciebestuur aan MacDonal'd's een dwangsom op om te voorkomen dat elders in Limburg dergelijke palen zonder vergunning zouden verrijzen.

De rechter achtte het gevaar voor die overtredingen "klaarblijkelijk" gelet op de handelwijze in het verleden en het bedrijfsbeleid van McDonald's ten aanzien van reclame-uitingen. 'Past performance' van de mogelijke overtreder dus.

De formulering 'klaarblijkelijk gevaar' is wel wat minder streng dan de 'ernstige vrees voor het ontstaan van wanordelijkheden'. Maar bij bestuursdwang en bestuurlijke dwangsom zijn dan ook geen zware grondrechten in het geding, zoals de bewegingsvrijheid en de privacy.

Een tussenfiguur tussen beide hiervoor genoemde maatregelen vormt de bevoegdheid van de burgemeester tot het **sluiten van woningen**.[\[19\]](#) Dat is een vorm van bestuursdwang waar wel een zwaarwegend grondrecht in het geding is, namelijk het huisrecht.[\[20\]](#)

De burgemeester kan een woning sluiten in geval van *ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde*. De ernstige vrees bestaat als de bewoner eerder een (andere) woning op zodanige wijze heeft gebruikt dat die woning gesloten is en er aanwijzingen zijn dat het nu weer mis zal gaan. *Past performance* van de bewoner dus.

Gevallen waarin woningen puur preventief zijn gesloten zijn mij niet bekend. Maar er zijn wel voorbeelden van sluitingen naar aanleiding van een actuele verstoring van de openbare orde. En die duiden niet allemaal op een voorzichtig gebruik van deze sluitingsbevoegdheid. Zo had de burgemeester van Leeuwarden in een aantal gevallen onvoldoende zorgvuldig onderzocht of er sprake was van verstoring van de openbare orde. Er waren onvoldoende bewijsstukken waaruit duidelijk en overtuigend bleek dat de overlast verbonden kon worden met de woningen die hij had gesloten.^[21] Dat geeft te denken voor de preventieve sluiting van woningen.

Ik trek een **tussenconclusie**:

Preventief bestuursrecht is dus niet nieuw. Oorspronkelijk ging het om noodsituaties, maar de lijn is doorgetrokken naar normale situaties, naar de reguliere rechtsruimte. En daar spelen de grondrechten een belangrijke rol.

Het was dan ook niet vreemd dat in meer recente wetgeving op deze lijn is voortgeborduurd. Ik noem **enkele nieuwere voorbeelden**. Opvallend is dat daarbij de grondrechten nog prominenter in beeld komen.

We zagen dat in de tachtiger jaren bij de krakersrellen in Amsterdam en bij de Koninginnennacht in Breda een preventieve *vrijheidsontnemende* maatregel node werd gemist.

Bij de nadering van de Europese Kampioenschappen Voetbal in 2000 was de wetgever van mening dat daar wat aan gedaan moest worden.

Zo kwam de **bestuurlijke ophouding** in de wet. De gemeenteraad kan de burgemeester de bevoegdheid verlenen om een groep personen op een door hem aangewezen plaats tijdelijk te doen ophouden, d.w.z. vast te zetten. Dat is mogelijk als bijvoorbeeld een groep voetbalsupporters gemeentelijke regels die bedoeld zijn om de openbare orde te handhaven *groepsgewijs* overtreden. Dat kunnen APV-bepalingen zijn maar ook een noodverordening van de burgemeester.^[22] De regeling laat ook ruimte voor bestuurlijke ophouding bij *ernstige vrees voor het ontstaan van grootschalige ordeverstoring*. Dat is afhankelijk van de inhoud van de lokale voorschriften die worden overtreden.^[23]

In praktische zin zitten er nogal wat haken en ogen aan de regeling, die ik u nu zal besparen.

Tot op heden is van bestuurlijke ophouding echter nauwelijks gebruik gemaakt. Ik zeg nauwelijks, want kortgeleden is dat toch voor het eerst gebeurd.

Waar? In Almelo. Daar is dus meer te doen dan 'het ene stoplicht springt op rood en het andere op groen.' Maar er ging ook meteen van alles mis.

Op zaterdag 13 augustus 2005 werden PSV-supporters die naar de wedstrijd Héraclès – PSV waren gekomen, terwijl ze zich op een terras op de Koornmarkt in Almelo bevonden, door de politie opgepakt en vastgezet op de binnenplaats van het politiebureau aan de Baak. En vlak voor de wedstrijd zijn zij door de politie bij het stadion afgeleverd.

De rechtbank Almelo maakte korte metten met de maatregel. Er bleek door de burgemeester een noodverordening te zijn gemaakt, maar die bevatte geen voorwaarden die bestuurlijke ophouding mogelijk maakten en was alleen aan de dienstdoende commandant van politie bekend gemaakt. Niemand wist er verder van.

Maar belangrijker is wellicht dat uit de noodverordening op geen enkele manier gebleken was van *ernstige wanordelijkheden of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan*.

De rechtbank verklaarde dan ook de noodverordening en daarmee de bestuurlijke ophouding onrechtmatig. [\[24\]](#)

Uit onderzoek is gebleken dat nergens in het buitenland een regeling bestaat die met onze met de Nederlandse groepsgewijze bestuurlijke ophouding vergelijkbaar is. [\[25\]](#)

Het zou dan ook beter zijn als deze maatregel uit de wet wordt geschrapt.

En ik zeg er nu – na Almelo – bij: om verdere ongelukken te voorkomen.

Een maatregel die wel met succes wordt toegepast is het **preventief fouilleren** in veiligheidsrisicogebieden. Aanleiding tot deze maatregel was een aantal schietincidenten in achterstandswijken in grote steden, zoals de Rotterdamse Millinxbuurt. [\[26\]](#)

Artikel 151b van de Gemeentewet bepaalt thans dat de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. De burgemeester gaat niet over tot aanwijzing van zo'n gebied dan na overleg met de officier van justitie. Door de aanwijzing wordt vervolgens de officier van justitie bevoegd om in dat gebied de politie preventief te laten fouilleren, dus zonder dat iemand van wapenbezit wordt verdacht. [\[27\]](#) Het is duidelijk dat daarbij de privacy [\[28\]](#) in het geding is.

De gebiedsaanwijzing is mogelijk bij verstoring van de openbare orde, *dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan*. Niet alleen het fouilleren is dus preventief, ook de aanwijzing kan preventief zijn.

Tegen de aanwijzing kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Maar daadwerkelijke individuele inbreuken op de privacy vinden pas plaats bij de preventieve fouillering. [\[29\]](#) Daar krijgt uiteindelijk de strafrechter mee te maken.

Zo werd een Amsterdammer die zich verzette tegen preventieve fouillering, strafrechtelijk vervolgd. Het Gerechtshof Amsterdam keek nog eens even goed naar de gebiedsaanwijzing die aan de preventieve fouillering ten grondslag lag; stelde vast dat de aanwijzing niet voldeed aan het strikte noodzakelijkheidsvereiste voor tijd en omvang van het gebied, noch aan het motiveringsvereiste, en sprak hem vrij. [\[30\]](#)

Hoewel dus bij de bestuursrechter in beroep kan worden gegaan tegen de aanwijzing van een gebied - en dat gebeurt natuurlijk niet altijd - is het een geruststellende gedachte dat ook de strafrechter er niet voor terugdeinst om zo nodig de rechtmatigheid van het besluit tot de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied te toetsen.

Ik kom toe aan een derde middel van de nieuwe generatie preventieve maatregelen: **cameratoezicht**.

Dat is al jarenlang praktijk. Maar de wettelijke basis daarvoor – artikel 2 van de Politiewet, dat we kennen van de Zeijense nachtbraker – was volgens de wetgever te smal voor een inbreuk op de privacy.

Toch had het nog heel wat voeten in de aarde om een nieuwe regeling tot stand te brengen, want de privacy is wel grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermd.

Sinds 31 december vorig jaar is cameratoezicht geregeld in artikel 151c van de Gemeentewet geregeld.

De regeling kent dezelfde structuur als de regelingen over bestuurlijke ophouding en de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden. De gemeenteraad kan de burgemeester de bevoegdheid verlenen om vaste camera's te laten plaatsen ten behoeve van het toezicht op openbare en andere plaatsen: *indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is*. Het gaat

daarbij niet uitsluitend om de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde, maar ook om *preventie*. Cameratoezicht heeft mede tot doel ordeverstoringen te voorkomen.^[31] Voorstellen voor het installeren van camera's op bepaalde locaties dienen te worden onderbouwd met analyses van de veiligheidssituatie ter plekke. Ook hier zijn ervaringen uit het verleden dus bepalend.

Van het besluit van de burgemeester tot plaatsing van camera's gaat op zichzelf natuurlijk weinig preventieve werking uit. Er zijn nu eenmaal weinig burgers die scherp in de gaten houden wat hun burgemeester allemaal beslist. Maar van de aanwezigheid van de eenmaal geplaatste camera's gaat wel preventie uit, zo is uit onderzoek gebleken.^[32] Bovendien stellen cameraopnamen de politie in staat om ongeregelheden in een vroeg stadium op te merken en snel op te treden waardoor escalaties kunnen worden voorkomen. Het zogenaamde 'monitoring'.

Jurisprudentie op grond van de huidige regeling is nog niet voor handen, maar wel van voordat die regeling in werking trad.

Zo oordeelde de rechtbank Rotterdam reeds in 2000 het gebruik van camerabeelden in een strafzaak rechtmatig. Het ging hier om opnamen in een van de eerste cameragebieden in Rotterdam, het Saftlevenkwartier. Een verdachte van drugshandel was gedurende 50 minuten permanent met één of twee camera's gevolgd en geobserveerd. Zijn raadsman voerde aan dat dat in strijd was met de privacy. De rechtbank stelde vast dat inderdaad inbreuk was gemaakt op de privacy van verdachte, maar dat deze inbreuk was toegestaan, omdat ze voldeed aan de beperkingsclausules van artikel 8 EVRM. Bovendien was de

verdachte door borden van dit cameratoezicht op de hoogte gebracht en had hij ter terechtzitting verklaard dat hij zich daarvan ook bewust was.[\[33\]](#)

Cameratoezicht is dus geaccepteerd, want privacy is de "schuilplaats zijn van het kwaad", zegt de Amsterdamse hoofdcommissaris Welten. Nineteeneightyfour ligt al lang achter ons. En *Big Brother is watching us all the time*.

Voor wie zich daar zorgen over maakt heeft mijn Nijmeegse collega Kortmann een wat cynische troost: Alle verkregen gegevens zullen door mensen van vlees en bloed moeten worden gebruikt en verwerkt. Wordt het aantal van die gegevens erg groot, dan komt de overheid er vanzelf in om.[\[34\]](#)

Over een andere wet, de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, afgekort de **Wet Bibob**[\[35\]](#) is nog veel meer te doen geweest. Deze wet alleen is al goed voor een avondvullend programma.

De bedoeling van de wet Bibob was "de onderwereld uit de bovenwereld te weren". Op grond van de wet kunnen bestuursorganen bepaalde vergunningen weigeren of intrekken, indien er sprake is van *ernstig gevaar dat daarmee strafbare feiten zullen worden gepleegd*.

Het gaat dan vooral om het witwassen van geld. De mate van gevaar wordt vastgesteld op basis van feiten en omstandigheden *die erop kunnen wijzen of doen vermoeden* dat degene om wie het gaat *in relatie staat* tot die strafbare feiten.[\[36\]](#) Dat klinkt natuurlijk allemaal tamelijk vaag.

Laat ik een recent voorbeeld geven.

Het gemeentebestuur van Amsterdam trok in 2004 de vergunningen in van een horecabedrijf, omdat bij de vergunningaanvraag voor een *ander* horecabedrijf uit Bibob-onderzoek was gebleken dat ernstig gevaar bestond dat die vergunning mede zou worden gebruikt om geld wit te wassen. De schakel tussen beide horecabedrijven werd gevormd door een ondernemer die – onder andere op Curaçao - een netwerk van NV's en BV's had opgericht. Deze ondernemer was in 1994 veroordeeld voor het plegen van strafbare feiten, waaronder deelname aan een criminele organisatie die tot oogmerk had het witwassen van gelden. Bovendien waren er vermoedens dat hij zich in de jaren daarna meermalen schuldig had gemaakt aan witwassen en aan het verstrekken van onware gegevens.

Voor het horecabedrijf waarvan de vergunning was ingetrokken was een pachtovereenkomst gesloten met één van de op Curaçao gevestigde NV's. Daardoor was er sprake van een *zakelijk samenwerkingsverband* (zoals de Wet Bibob dat noemt) en kon de vergunning worden ingetrokken.[\[37\]](#)

In de praktijk lijkt de Wet Bibob goed te bevallen, maar de keerzijde van Bibob is : *Eens crimineel, altijd crimineel*. Of: *eens criminele vrienden, voor altijd verdacht*. De wet staat daarmee op gespannen voet met de resocialisatiegedachte en het vrije ondernemerschap[\[38\]](#) en verdient het dan ook om straks grondig en kritisch te worden geëvalueerd.

Vergelijkbaar met de Bibob-toets is de **betrouwbaarheidstoets en de openbaarmaking van sancties en overtredingen in de financiële sector**.

De Wet Bibob is niet van toepassing op het financiële bestuursrecht. Deze sector kent bijzondere regels om overtredingen te voorkomen en het goed functioneren van de verschillende financiële markten te bevorderen.

Bestuurders van financiële instellingen dienen te voldoen aan eisen van deskundigheid en betrouwbaarheid.^[39] Ik beperk mij hier tot de betrouwbaarheid.

Betrouwbaarheid is niet alleen vooraf van belang als bestuurders van financiële instellingen aantreden. Ook als blijkt dat zittende bestuurders niet langer betrouwbaar zijn kan worden ingegrepen om verder onheil te voorkomen.

Onbetrouwbaarheid wordt onder meer vastgesteld aan de hand van strafrechtelijke antecedenten. Die bestaan niet alleen uit veroordelingen. Ook transacties met het Openbaar Ministerie, (voorwaardelijk) sepot, vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging en processen-verbaal of rapporten waaruit betrokkenheid bij strafbare feiten blijkt, kunnen meetellen.

Ik geef een voorbeeld: De Autoriteit Financiële Markten vond in een bepaald geval dat de betrouwbaarheid van een tweetal bestuurders van een beleggingsinstelling niet langer buiten twijfel stond. Volgens de AFM bestond *het ernstige gevaar dat de belangen van de deelnemers in de beleggingsinstelling werden geschaad en dat in strijd met de wet werd gehandeld*, omdat de bestuurders door het Openbaar Ministerie werden verdacht van het handelen met voorwetenschap in effecten. De AFM was daarbij geheel afgegaan op gegevens van het OM. Maar de rechter vond dat de AFM dat oordeel onvoldoende had gemotiveerd. De AFM mocht zich weliswaar baseren op een verdenking, maar had zich met betrekking tot die verdenking een zelfstandig oordeel moeten vormen. En dat was niet gebeurd, waardoor het onbetrouwbaarheidsoordeel geen stand kon houden.^[40]

Wat de **openbaarmaking van sancties en overtredingen** betreft bepalen de verschillende financiële wetten dat toezichthouders ter openbare kennis kunnen brengen dat een financiële instelling zonder vergunning handelt. En wanneer een financiële toezichthouder een last onder dwangsom of een boete heeft opgelegd, kan zij de naam, het adres en de woonplaats van de overtreder ter openbare kennis brengen.^[41]

Zo had De Nederlandsche Bank in de openbaarheid gebracht dat een bedrijf het verzekeringsbedrijf uitoefende zonder vergunning. Gelet op de schade die de goede naam van een bedrijf daardoor kan oplopen mag volgens de rechter slechts van deze bevoegdheid gebruik worden gemaakt als de belangen van de verzekerden onmiskenbaar zodanig gevaar lopen dat onverwijld optreden geboden is. Er behoort dan ook op dat punt een hele specifieke belangenafweging plaats te vinden. Dat was in dat geval niet gebeurd en reeds daarom was de openbaarmaking onrechtmatig.^[42]

Zowel met het betrouwbaarheidsoordeel als met de openbaarmaking van sancties en overtredingen is dus uiterste voorzichtigheid geboden.

De regeling in het wetsvoorstel voor een Wet op het financieel toezicht^[43] lijkt mij in dat opzicht te beperkt voor een goede belangenafweging.

Een tweede tussenconclusie is dat bij de nieuwe generatie preventieve bestuurlijke maatregelen de spanning met grondrechten duidelijker zichtbaar wordt en dat de rechter zich bij de toetsing daarvan minder terughoudend opstelt.

In de **meest recente wetgeving en voorstellen tot wetgeving** wordt de hiervoor geschetste ontwikkeling van preventieve bestuurlijke rechtshandhaving nog verder doorgetrokken.

Op 23 december 2005 is in werking getreden de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, de zogenaamde '**Rotterdamwet**'.^[44] Daarin is een preventieve sluitingsbevoegdheid opgenomen waarvan de clausules weer een beetje ruimer zijn dan *een ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde*.^[45] Bij overtreding van voorschriften uit de Woningwet^[46] die gepaard gaan met een *bedreiging*^[47] *van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid* – bijvoorbeeld brandveiligheid – en *er een klaarblijkelijk gevaar is op herhaling van de overtreding* (- *ernstig* behoeft het dus allemaal niet te zijn -) kan het college van burgemeester en wethouders besluiten een gebouw, een open erf of een terrein te sluiten. Met die sluiting is – net zoals met de hiervoor genoemde sluiting van woningen op grond van artikel 174a Gemeentewet - bestuursdwang, dus daadwerkelijke sluiting bedoeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om panden waar overbewoning plaats vindt en waarbij de aanpak met het huidige instrumentarium onvoldoende mogelijkheden biedt voor een oplossing.^[48] Ook hier ligt dus grote nadruk op de proportionaliteit en subsidiariteit, gelet op de zwaarte van de maatregel en het feit dat er een grondrecht, de vrijheid van vestiging in het geding is.^[49]

In aantocht zijn nog enkele andere wetsvoorstellen waarin preventieve bestuurlijke handavingsmaatregelen zijn opgenomen. Ik wijs hier in de eerste plaats op het **huisverbod** bij huiselijk geweld.

De ministerraad heeft vorige maand ingestemd met een wetsvoorstel waarin de burgemeesters de bevoegdheid wordt gegeven een huisverbod op te leggen. Dat verbod houdt in dat een pleger van huiselijk geweld in beginsel tien dagen zijn of haar woning niet meer in mag en in die periode ook geen contact mag opnemen met de partner of de kinderen.

Het wetsvoorstel clauseert de bevoegdheid aldus: *indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat zijn aanwezigheid in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van één of meerdere personen met wie hij een huishouden deelt of op grond van feiten of omstandigheden een ernstig vermoeden van dit gevaar bestaat*.^[50]

Hier wordt zowel het huisrecht als het recht op family life doorbroken. De Raad van State heeft over dit voorstel nog geen advies uitgebracht, maar ik kan me niet voorstellen dat de Raad het daar zonder meer mee eens is. Mede gelet op de wettelijke formuleringen acht ik deze preventieve in elk geval een stap te ver.

Begrijp me goed, ik ben niet blind voor de ernst van de problemen van huiselijk geweld, maar over zo'n huisverbod zou niet het bestuur, maar de rechter vooraf moeten beslissen.

Een ander wetsvoorstel dat nog bij de Raad van State om advies ligt is het wetsvoorstel ter bestrijding van terrorisme genaamd Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid. In het kader van de bestrijding van terrorisme is in 2004 niet alleen de strafrechtelijke Wet terroristische misdrijven vastgesteld, [51] maar heeft de regering ook bestuurlijke preventieve maatregelen aangekondigd.[52]

Daar waar het strafrecht onvoldoende mogelijkheden kan bieden tot optreden, worden twee maatregelen in het leven geroepen: de verplichting zich periodiek te melden op het politiebureau, en een verbod zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde personen of objecten. Wat dat laatste betreft wordt gedacht aan spoorwegstations en vooral aan Schiphol.[53]

De precieze formuleringen van het wetsvoorstel zijn nog niet bekend, maar dat het hier gaat om bepalingen die stekken tot beperking van de vrijheid van beweging is wel duidelijk. Voor zover we nu weten gaat het om maatregelen aan personen *die op grond van contacten, activiteiten, of andere aanwijzingen aanleiding geven tot het vermoeden dat zij op enigerlei wijze betrokken zijn bij terroristische activiteiten en daarmee een potentieel gevaar vormen.*[54] Dat zijn vage formuleringen. Ik heb begrepen dat de Raad van State een kritisch advies over dit wetsvoorstel heeft uitgebracht, maar het niet het onaanvaardbaar acht.

Opmerkelijk in dit verband is dat in de Amerikaanse Anti terrorisme wet, de zogenaamde Patriot Act,[55] de bevoegdheid tot het maken van inbreuk op grondrechten uitdrukkelijk afhankelijk is gesteld van voorafgaande toestemming door de rechter. En in Engeland is in november vorig jaar een wetsvoorstel, waarin was voorzien in een periode van drie maanden voorlopige hechtenis - voor verdachten zonder aanklacht van terrorisme - afgezwakt in die zin, dat de periode is teruggebracht tot 28 dagen. Dreigen wij in Nederland ook hier niet uit de pas te gaan lopen?

Collega Roel De Lange heeft er al eerder op gewezen dat ontwikkelingen op het gebied van het noodrecht gaan in de richting van flexibilisering en het oprekken van normale bevoegdheden, in plaats van het afzonderlijk in het leven roepen van algemene of beperkte noodtoestanden.[56]

Begrijp mij goed, ook op dit punt zou ik niet het verwijt over mij willen afroepen dat wetenschappers naïef zijn. Maatregelen tegen terrorisme zijn nodig, maar het is evenzeer noodzakelijk dat deze maatregelen in overeenstemming zijn met de eisen van rechtsstatelijkheid. En wat we in Nederland doen is op de grens van het aanvaardbare en soms zelfs er overheen.

Een beschamend voorbeeld van hoe het niet moet is de zogenaamde "verstoringsactie" door de politie eind vorig jaar in Amsterdam. Met verstoren wordt bedoeld het zodanig "in

de gaten houden” van iemand dat hem en zijn omgeving duidelijk wordt hij onderwerp is van enigerlei vorm van overheidsoptreden, zodat hij geen rol meer zal kunnen spelen in aan terrorisme gerelateerde zaken.[57]

Een Amsterdamse moslima werd op gezag van de burgemeester van Amsterdam “verstoord”. Dit hield in dat bij haar woning enkele malen per dag opvallend, dat wil zeggen met herkenbare politieauto’s werd gesurveilleerd. Dat gebeurde ook ‘s nachts. Daarnaast belde de politie haar regelmatig op en werd ook wel bij haar aangebeld.

Het is duidelijk dat door deze stelselmatige politieaandacht inbreuk werd gemaakt op de privacy van de vrouw.

De verstoringssactie werd gebaseerd op artikel 12 Politiewet. Dit artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid om aanwijzingen te geven aan de onder zijn gezag staande politie ten behoeve van de ordehandhaving. De rechter betwijfelde echter of deze inbreuk daarmee afdoende bij de wet is voorzien.

De aanleiding voor de verstoring was het feit dat de kinderen van de vrouw naar school werden gebracht door iemand die banden had met de Hofstadgroep. Maar dat was al enige maanden geleden gestopt . Wat resteerde was de streng islamitische geloofsovertuiging van de vrouw. De rechtbank achtte dat op zichzelf onvoldoende reden voor verstoring. Van de vrouw kon niet worden gevergd haar geloof af te zweren om aan de verstoring een einde te maken. De rechtbank oordeelde voortzetting van de verstoring dan ook buitenproportioneel en daarmee onrechtmatig.[58]

Alles overziende moeten we constateren dat de wetgever inmiddels de deur wagenwijd heeft opengezet voor preventieve bestuurlijke rechtshandhaving. En al maakt het bestuur daar tot dusverre niet op grote schaal misbruik van, oplettendheid blijft geboden.

Mede gelet op wat er allemaal is fout gegaan zijn wat mij betreft de grenzen van de preventieve bestuurlijke rechtshandhaving bereikt en hier en daar zelfs overschreden. Burgemeesters maken soms te ruimhartig gebruik van hun bevoegdheden tot het inperken van de individuele vrijheid en het huisrecht. En de eerste keer dat van bestuurlijke ophouding gebruik werd gemaakt ging het ook meteen helemaal fout.

Bij de inbreuken op de privacy met de Wet Bibob lijkt het voorlopig wel mee te vallen en dat geldt ook voor de betrouwbaarheidstoets bij bestuurders van financiële instellingen. Maar bij de preventieve bekendmaking zijn de toezichthouders minder voorzichtig.

Dat zijn geen geruststellende gedachten voor de toekomst; voor de uitvoering van de Rotterdamwet, de bestuurlijke maatregelen tegen terrorisme en het huisverbod.

Voordat ik ga **afronden** noem ik enkele punten die nader onderzoek vergen.

1. Bevoegdheden uit het noodrecht zijn steeds gewoner geworden. Er is al snel sprake van *ernstige vrees voor wanordelijkheden*. Stevige ingrepen in de vrijheid van beweging, ja zelfs vrijheidsontneming zijn mogelijk gemaakt in de reguliere rechtsruimte. Zou – zoals in

Engeland – niet sneller een uitzonderingssituatie zoals bedoeld in artikel 15 EVRM moeten worden aangenomen als het gaat om forse en langdurige ingrepen?

2. Voorkomen zou moeten worden dat mensen voor langere tijd op een zwarte lijst worden geplaatst. Een verdenking is soms al genoeg om als onbetrouwbaar te worden bestempeld. En een straf die is uitgezeten of afgelost kan in de toekomst opnieuw een rol gaan spelen.

Individuele preventieve maatregelen worden genomen op basis van een extrapolatie van gedrag uit het verleden. Mijn Nijmeegse Strafrechtcollega Ybo Buruma heeft er recent nog eens op gewezen dat er te veel wordt verwacht van de mogelijkheden van risico-inschatting.[\[59\]](#)

En de toekomst voorspellen is niet iedereen gegeven. Emeritus-collega Wijsbegeerte Koo van der Wal wijst er op dat sociale systemen in hoge mate worden gekenmerkt door niet-lineariteit. Sociale fenomenen zijn veel specifiekere dan natuurfeiten en bijgevolg maar zeer ten dele als basis voor voorspellen bruikbaar.[\[60\]](#)

3. Daar komt bij dat sommige individuele maatregelen, zoals ingrepen op grond van de Wet Bibob, bestuurlijke ophouding en preventief fouilleren, worden genomen op basis van een groepsbeeld. In het strafrecht heet dat risicojustitie. Volgens de Leidse criminoloog Moerings schiet dat risicodenken te kort.[\[61\]](#) Het gevaar bestaat dat statistische achtergrondfactoren die een sterk voorspellende waarde hebben voor criminaliteit in het algemeen, doorslaggevend worden voor een maatregel in een individueel geval.

4. Gedragswetenschappers zullen bovendien de vraag stellen: Helpt dat allemaal wel; dat preventieve optreden van de overheid? Is het effectief en efficiënt? Ik ken de lijstjes van in beslag genomen wapens bij preventief fouilleren, maar is de buurt daardoor ook veiliger geworden en wegen de kosten op tegen de baten? Bestuurders rechtvaardigen deze maatregelen vaak door alleen te wijzen op de *ernst* van het gedrag dat bestreden moet worden. Evaluaties van cameragebieden, veiligheidsrisicogebieden en verblijfsontzeggingen zullen daarop antwoorden moeten geven.

Voor mij staat in elk geval nu al vast dat bestuurlijke ophouding uit de wet moet verdwijnen.

5. Een prachtig terrein voor *juridisch* onderzoek betreft de vraag of die preventieve maatregelen passen - en wellicht ook in onderling verband - in de sleutel van de beperkingsclausules van grondrechten. En of op sommige grondrechten eerder inbreuken mogelijk zijn dan bij anderen. Aan onze faculteit is daar reeds een assistent in opleiding, Vincent Kalkhoven mee bezig.

6. En niet in de laatste plaats verdient de rol van de rechter aandacht.

De rechter zou eerder moeten worden ingeschakeld. Waarom is voor een telefoontap en een huiszoeking wel vooraf toestemming nodig van de rechter-commissaris en kunnen woningen en pensions door een bestuursbesluit worden ontruimd, ja kan straks wellicht een huisverbod worden opgelegd zonder dat daar vooraf een rechter aan te pas komt?

Ik sluit mij aan bij Strafrechtcollega Hans de Doelder die vorige maand in zijn winterlezing op deze plaats zei:

“Naarmate de wet meer van slechte kwaliteit is, zal er meer van de rechter gevergd worden. De rechtsbeginselen en de mensenrechten dwingen de rechter om zich een zelfstandig oordeel te vellen over de aangebrachte zaken, waarbij soms van de wensen van de overheid moet worden afgeweken.”^[62]

7. En ten slotte een paar relativerende opmerkingen:

Het is niet allemaal juridisch wat er blinkt.

Is het niet verstandig om ook wat meer aandacht te schenken aan niet-juridische middelen, zoals een goed jeugdbeleid en een goed ondernemingsklimaat?

En is het misschien zelfs raadzaam om maar wat minder van de overheid te verwachten?

De overheid kan ons nu eenmaal niet van de wieg tot het graf voor alle onheil behoeden.

En bestuurders van ondernemingen zijn “bange bestuurders” geworden, zei collega Maarten Kroeze eerder op deze plaats.^[63] “Nederlanders moeten stoppen risico’s uit te bannen” vindt econoom Jaap van Duijn.^[64]

Volgens mij moet de overheid in de eerste plaats de voorwaarden scheppen voor een veilige samenleving en een gezonde economie, en verder vooral proberen mensen sterker te maken, consumenten bewuster en beleggers minder goedgegelovig.

^[1] Stb. 2004, 290.

^[2] J.W.E. van de Poel en J.M.H.F. Teunissen, Preventief politieoptreden, De Gemeentestem 1981, 6688, p. 491-493.

^[3] HR 24 oktober 1961, NJ 1962, 86, AAe XII p. 112 m.nt. Prins.

^[4] Hans Boutellier, De Veiligheidsutopie; hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2002.

^[5] Beck 1986/1992, Risk Society, Towards a New Modernity, London, Sage Publications.

^[6] *Lets’s Talk*, Coldplay, EMI Records 2006.

^[7] Vgl. F.C.M. A. Michiels, Kleur in het omgevingsrecht, oratie UU, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2001.

^[8] Henc van Maarseveen, De verzekeringsstaat, NJB 1990, p. 1-7.

^[9] Zie voor een indruk van de ontwikkelingen in het toezicht: L.J.J. Rogier en H. de Doelder (redactie), *Toezicht. Opstellen over veiligheidstoezicht en markttoezicht*, Publicaties van de Onderzoeksschool Maatschappelijke Veiligheid (OMV), Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2006.

[10] Zie daarover onder meer J.M.H.F. Teunissen, Handboek milieurecht, 2005 Berghauser Pont Publishing, Amsterdam, p. 11 en 12 en R. Pieterman, J.C. Hanekamp en L. Bergkamp, Onzekere voorzorg bedreigt rechtszekerheid, NJB 2006, p. 2-8.

[11] De zogenaamde lichte bevelsbevoegdheid van art. 172 lid 3 Gemeentewet.

[12] Artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM.

[13] Zie daarover de discussie tussen M.A.D.W. de Jong en L.J.J. Rogier in Gst. 2005, 7224, 28.

[14] EHRM 4 juni 2002, Gst. 2003, 7181, nr. 39 m.nt Bunschoten en AB 2002, 19 m.nt Brouwer en Schilder.

[15] Artikel 9 Grondwet.

[16] Rb Middelburg 4 maart 1953, NJ 1953, 197 en Hof 's-Gravenhage 29 april 1953, NJ 1953, 392, AB 1953, p. 541. Zie daarover H.Ph.J.A.M. Hennekens, Handhaving van de openbare orde, VUGA, 's-Gravenhage 1990, p. 103 en B.J.M. van der Meulen, Ordehandhaving (diss. VU), Kluwer Deventer 1993, p. 192-193, die er op wijst dat 'ernstige vrees' hier objectief moet worden opgevat.

[17] Zie artikel 5.0.7 wetsvoorstel Vierde tranche Awb.

[18] ABRvS 4 september 1997, AB 1997, m.nt Michiels, JB 1997, 251 m.nt Schlössels en Gst 1998, 7070 nr. 4 m.nt Goorden.

[19] Artikel 174a Gemeentewet.

[20] Artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM.

[21] VZR Rb Leeuwarden, 3 december 2004, 04/1522 BESLU & 04/1523. Vgl. ook mijn kritische noot onder VZR Rb Groningen 4 maart 2003, Gst. 2003, 85 en nog kritischer over deze uitspraak M.A.D.W. de Jong, De opgetuigde burgemeester, Gst. 2004, 196, p. 676.

[22] Artikel 154a en 176a Gemeentewet.

[23] EK TK 2000-2001 26 735, nr. 200a p. 15.

[24] Rb Almelo 25 januari 2006, 05/1147, LJN AV0612.

[25] Zie L.J.J. Rogier, A.R. Hartmann, en A.G. Mein, O&M, Bestuurlijke ophouding in het buitenland, NJB 21 mei 2004, p. 1082-1083.

[26] Zie daarover Jan-Peter Loof, Mag de overheid op zoek gaan naar de grezne van haar bevoegdheden als daarbij grondrechten in het geding zijn? NJCM-Bulletin, jrg. 25 (2000), nr. 2 p. 666-667.

[27] Artikel 151b Gemeentewet, jo. artikelen 50 lid 3, 51 lid 3 en 52 lid 3 Wet Wapens en Munitie.

[28] Artikel 8 EVRM.

[29] Rb Breda, 2 maart 2004, LJV AO4770.

[30] Gerechtshof Amsterdam 23 september 2005, Gst. 2006, 16 m.nt Woltjer onder nr. 15 en AB 2006, 30 m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder. In een meer recent arrest oordeelde hetzelfde Hof echter dat de onderhavige gebiedsaanwijzingen en de verleningen daarvan wel door de beugel konden. Gerechtshof Amsterdam 10 februari 2006, LJV AV1477.

[31] TK 2004-2005, 29 440, nr. 16, Nota van Wijziging.

[32] Zie o.a. de evaluatierapporten van het Onderzoeks- en Adviesbureau Intraval te Groningen over cameratoezicht in Groningen, augustus 2002 en Rotterdam, februari 2003.

[33] Rb Rotterdam 29 augustus 2000, LJV AA6924.

[34] C.A.J.M. Kortmann, Cameratoezicht in de Gemeentewet, Gst. 2005, 7242, nr. 190.

[35] Stb. 2002, 347 zoals nadien gewijzigd.

[36] Artikel 3 leden 2, 3 en 4 Wet Bibob.

[37] Zie voor deze casus, die veel complexer is dan hier beschreven, Rb Amsterdam 27 juli 2005, AB 2006, 56 m.nt. A.E. van den Berg.

[38] Zie daarover Y. Buruma, Bibob and all that jazz, RM Themis 1999/10, p. 359-363.

[39] Zie onder meer de desbetreffende artikelen in de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht beleggingsinstellingen en het Besluit toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer 1995 en het Besluit toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht verzekeringswezen 1993 en de Afdelingen 2.3.2 en 4.2.1 van het wetsvoorstel Wet op het financieel toezicht (TK 2005-2006, 29708, nr. 19).

[40] CBb 27 september 2005, JOR 2006/11 m.nt. Marnix Somsen.

[41] Zie o.a. de artikelen 48m, 48n en 48r Wet toezicht effectenverkeer 1995 en 90m, 90n en 90r Wet toezicht kredietwezen 1992. In het wetsvoorstel Wet op het financieel toezicht is dat vooralsnog niet voorgesteld. Zie daarover D. Schoenmaker in het Nederlands Tijdschrift voor Financieel Recht, 2006 (in press).

[42] CBb 1 september 2005, AWB 05/96 en 05/97 (niet gepubliceerd). Vgl. ook de onrechtmatige perspublicatie over geconstateerde overtredingen in een mededingingszaak, Hof 's-Gravenhage, 24 februari 2005, NJF 2005/178 en het verbod om opgelegde boetes in een effectenzaak openbaar te maken Hof Amsterdam 6 oktober 2005, JOR 2006, 12 m.nt. Peters. (NB anders dan Peters: het eerste is een beschikking het tweede een feitelijke handeling!)

[43] Art. 1:81, wetsvoorstel Wet op het financieel toezicht, TK 2005-2006, TK 29 708, nr. 19, p. 44.

[44] Stb. 2005, 726.

[45] Zie artikel 174a Gemeentewet hiervoor.

[46] Het betreft voorschriften uit hoofdstuk II (betreffende bouwen, de staat van bestaande bouwwerken en standplaatsen, het gebruik, de sloop en de welstand), hoofdstuk III (bijzondere maatregelen zoals de aanschrijving tot het treffen van voorzieningen en tot het aanbrengen van verbeteringen en de onbewoonbaarverklaring) en hoofdstuk IV (bouwvergunning, woonvergunning en andere bijzondere vergunningen).

[47] Aanvankelijk stond er *ernstige bedreiging*. Maar het woordje *ernstig* is geschrapt bij amendement. TK 2004-2005, 30 091 nr. 33 en Handelingen TK 2005, nr. 107, p. 6492.

[48] TK 2004-2005, 30 091, nr. 3 (MvT) p. 23.

[49] Artikel 2, Vierde Protocol EVRM en art. 12 IVBPR.

[50] Artikel 2 wetsvoorstel, zoals gepubliceerd op 17 februari 2006 op www.recht.nl.

[51] Wet terroristische misdrijven, Stb. 2004, 290.

[52] Let wel ik heb het niet over de feitelijke voorzorgsmaatregelen waarover onlangs een voorlichtingscampagne is gestart met TV-spotjes en huis aan huis brochures: 'Nederland tegen terrorisme' folder van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Zie www.nederlandtegenterrorisme.nl.

[53] TK 2004-2005, 29 754, nr. 5.

[54] TK 2004-2005, 29 754, nr. 6 p. 40.

[55] Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001, H. R. 3162 In the Senate of de United States, October 24, 2001.

[56] Roel de Lange, Noodrecht en grondrechten, NJCM-Bulletin, jrg. 30 (2005), nr. 5, p. 523-550.

[57] TK 2003-2004, 29 754 nr. 1, p. 11.

[58] Rb Amsterdam 1 december 2005, NBSTRAF 2006/97. De Minister van Justitie wees er op dat deze uitspraak niet zozeer de vraag betrof of de verstoringsactie op zichzelf onrechtmatig werd geacht, als wel de vraag van de proportionaliteit op het moment dat de zaak speelde. TK 2005-2006, 29 754, nr. 64, p.7.

[59] Toekomstvoorspelling en repressieve maatregelen, NJB 2006, p. 559.

[60] Prof. dr. Ko van der Wal, lezing 4 april 2005 Hovo-onderwijs EUR.

[61] Straffen met het oog op veiligheid een onderneming vol risico's, Martin Moerings, oratie UvLeiden, 2003.

[62] Hans de Doelder, *Rechter en terrorisme*, Winterlezing, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Erasmus Universiteit Rotterdam, 6 februari 2006.

[63] M.J. Kroeze, *Bange bestuurders*, oratie EUR, Kluwer, Deventer 2005. (NB door Ars Aequi bij de aankondigingen in de rubriek "Staats- en Bestuursrecht" geplaatst. Zie AA 55 (2006) 3, p. 226! Kroeze is hoogleraar Ondernemingsrecht).

[64] NRC-Handelsblad 31 december 2005/ 1 januari 2006 p. 17.