



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Cahier 2014-6

Evaluatie Wet Opsporing terroristische misdrijven

B. van Gestel
C.J. de Poot

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Voorwoord

Sinds de terroristische aanslagen van september 2001 is er in Nederland een verhoogde aandacht voor terrorismebestrijding. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving. Eén van de wetten die in Nederland is ingevoerd om terrorisme beter te kunnen bestrijden, is de 'Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven'. Deze wet is op 1 februari 2007 in werking getreden en erop gericht opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven in een vroege(re) fase mogelijk te maken en langer te laten voortduren, om zodoende terroristische misdrijven te kunnen voorkómen. Het gaat om een verruiming van verschillende wettelijke bevoegdheden. De (toenmalige) Minister van Justitie besloot het gebruik van deze wet te laten monitoren en de werking van de wet na een periode van vijf jaar te laten evalueren. Het WODC heeft het gebruik van de wet tussen 2007 en 2011 jaarlijks gemonitord en daarvan elk jaar verslag gedaan. In het voorliggende rapport wordt de wet geëvalueerd. Het doel van deze evaluatie is te beoordelen of de wet bijdraagt aan een effectieve opsporing van terroristische misdrijven.

Het empirische materiaal dat het WODC in vier achtereenvolgende monitorrondes heeft verzameld over de opsporing van terroristische misdrijven, dient als basis voor deze evaluatie. Wij danken Ruud Kouwenberg, Roelof Jan Bokhorst en Wilma Smeenk voor hun medewerking aan de informatieverzameling ten behoeve van (een deel van) deze monitorrondes. Verder willen we op deze plek graag alle geïnterviewde functionarissen van politie, Openbaar Ministerie en gemeenten bedanken voor hun bereidheid om ons te woord te staan en hun ervaringen met de nieuwe wet toe te lichten. Zij worden in dit rapport niet bij naam genoemd maar we zijn hen zeer erkentelijk. Tot slot willen we op deze plek de leden van de begeleidingscommissie bedanken voor hun nuttige bijdragen aan dit rapport.

Barbra van Gestel
Christianne de Poot

Inhoud

Samenvatting — 7

1 Inleiding — 13

- 1.1 Vraagstelling — 14
- 1.2 Onderzoeksopzet — 15
- 1.3 Opbouw van dit rapport — 18

2 Veronderstelde werking van de wet — 21

- 2.1 Algemene doelstelling — 21
- 2.2 Inzet bijzondere opsporingsmiddelen bij opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven — 22
- 2.3 Verkennend onderzoek — 24
- 2.4 Fouilleren in veiligheidsrisicogebieden — 26
- 2.5 Bewaring buiten ernstige bezwaren — 29
- 2.6 Geheimhouding van processtukken — 30
- 2.7 Tot slot — 31

3 Het gebruik van de wet — 33

- 3.1 Voorlichting over de wet — 33
- 3.2 Het gebruik van de wet tussen 2007 en 2011 — 33
- 3.3 Verkennend onderzoek — 35
- 3.4 Geheimhouden van processtukken — 36

4 Opsporingsonderzoek op grond van aanwijzingen (Titel Vb) — 37

- 4.1 Start van de aanwijzingen-onderzoeken — 37
- 4.2 Aard van de startinformatie — 37
- 4.3 Bron van startinformatie — 39
- 4.4 Alternatieve handelingsstrategieën bij 'zachte' startinformatie — 40
- 4.5 Verloop en afloop van de aanwijzingen-onderzoeken — 41
- 4.6 Veronderstellingen vergeleken met gebruik in de praktijk — 44

5 Bewaring zonder ernstige bezwaren — 47

- 5.1 Toepassing van de wet — 47
- 5.2 Veronderstellingen vergeleken met gebruik in de praktijk — 48

6 Fouilleren in veiligheidsrisicogebieden — 51

- 6.1 Implementatie en afstemming met lokale driehoekpartners — 51
- 6.2 Gebruik van fouilleerbevoegdheden op en rondom van Schiphol — 52
- 6.3 Onderzoeken van 'afwijkend' gedrag in andere veiligheidsrisicogebieden — 54
- 6.4 Veronderstellingen vergeleken met gebruik in de praktijk — 55

7 Conclusie en discussie — 57

- 7.1 Opsporingsonderzoek op grond van aanwijzingen — 57
- 7.2 Verkennend onderzoek — 58
- 7.3 Fouilleren in veiligheidsrisicogebieden — 59
- 7.4 Bewaring buiten ernstige bezwaren — 59
- 7.5 Geheimhouden van processtukken — 60
- 7.6 Tot besluit — 60
- 7.7 Discussie — 61

Summary — 65

Literatuur— 71

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie — 73

Samenvatting

Op 1 februari 2007 is de 'Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven' in werking getreden. Deze wet is erop gericht om opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven in een vroege(re) fase mogelijk te maken en langer te laten voortduren. Om de onderzoeksmogelijkheden bij terroristische misdrijven te vergroten, is een aantal wetswijzigingen doorgevoerd. Kort gezegd gaat het om de volgende verruimde bevoegdheden:

- een verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals stelselmatige observatie en inzet van de telefoontap;
- een verruiming van de mogelijkheden om in een verkennend onderzoek informatie te verzamelen;
- een verruiming van de mogelijkheden om personen in veiligheidsrisicogebieden te fouilleren buiten de concrete verdenking van een strafbaar feit;
- het mogelijk maken van bewaring bij verdenking van een terroristisch misdrijf zonder dat sprake is van ernstige bezwaren;
- het mogelijk maken van uitstel van volledige inzage van processtukken.

De (toenmalige) Minister van Justitie achtte deze aanzienlijke en ingrijpende verruimingen noodzakelijk vanwege de grote belangen die bij terroristische misdrijven in het geding zijn en de zeer ernstige gevolgen die deze misdrijven kunnen hebben. Tegelijk onderkende hij dat er zorgvuldig met de nieuwe wettelijke mogelijkheden omgegaan diende te worden. Hij besloot het gebruik van de wet te laten monitoren en de werking van de wet na een periode van vijf jaar te laten evalueren. Het gebruik van de wet is tussen 2007 en 2011 jaarlijks gemonitord door het WODC. In deze afsluitende rapportage wordt de wet geëvalueerd. Het doel van deze evaluatie is te beoordelen of de Wet opsporing terroristische misdrijven bijdraagt aan een effectieve opsporing van terroristische misdrijven. De evaluatie wordt gestructureerd aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan de Wet opsporing terroristische misdrijven?
- 2 Op welke wijze wordt de Wet opsporing terroristische misdrijven in de praktijk toegepast en wat zijn daarvan de gevolgen voor de opsporing?

Het empirische materiaal dat het WODC in vier achtereenvolgende monitorrondes heeft verzameld, dient als basis voor deze evaluatie (Van Gestel et al., 2009, 2010, 2012; De Poot, et al., 2008). In deze rondes is informatie verzameld over de wijze waarop de wet is ingevoerd, over de wijze waarop de wet is toegepast, over de gevolgen daarvan voor de opsporing en over de ervaringen die daarbij zijn opgedaan. Tevens is in elke monitorronde informatie verzameld over uitgevoerde opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven waarbij de nieuwe wetgeving *niet* is gebruikt.

Algemene veronderstellingen

Aan de Wet opsporing terroristische misdrijven liggen de volgende algemene veronderstellingen ten grondslag:

- de verruimde onderzoeksbevoegdheden uit de nieuwe wet leiden ertoe dat politie en Openbaar Ministerie in een vroeger stadium opsporingsmiddelen kunnen inzetten als er signalen zijn van een terroristisch misdrijf;
- het in een vroeger stadium inzetten van opsporingsmiddelen en het langer kunnen laten voortduren van het opsporingsonderzoek, leidt ertoe dat beter straf-

rechtelijk bewijs kan worden vergaard over een (veronderstelde) op handen zijnde terroristische aanslag, waardoor verdachten tijdig kunnen worden opgespoord, een terroristisch misdrijf kan worden voorkomen en de verdachten succesvol kunnen worden vervolgd.

Opsporingsonderzoeken naar terrorisme en gebruik van de wet 2007-2011

Tussen 2007 en 2011 zijn in Nederland in totaal 106 terrorisme gerelateerde opsporingsonderzoeken uitgevoerd. Dat betroffen 55 onderzoeken bij het landelijk parket en 51 onderzoeken in de regio's bij de arrondissementsparketten. Het ging om zowel grote langlopende opsporingsonderzoeken als kleine kortlopende onderzoeken waarbij soms wel en soms geen bijzondere opsporingsbevoegdheden werden ingezet. De kortlopende onderzoeken liepen doorgaans in de regio's, de grote langlopende onderzoeken meestal bij het landelijk parket.

Van de 106 terrorisme gerelateerde opsporingsonderzoeken is in 18 opsporingsonderzoeken gebruikgemaakt van de nieuwe wettelijke bevoegdheden. Bij 15 opsporingsonderzoeken zijn bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet op grond van aanwijzingen, bij 4 opsporingsonderzoeken zijn verdachten in bewaring gesteld zonder ernstige bezwaren. In één opsporingsonderzoek zijn twee elementen uit de nieuwe wet toegepast, namelijk de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen en – in een latere fase – inbewaringstelling zonder ernstige bezwaren.

De vier onderzoeken waarbij verdachten in bewaring zijn gesteld zonder ernstige bezwaren, werden onder gezag van het landelijk parket uitgevoerd. Van de 15 opsporingsonderzoeken die op grond van aanwijzingen zijn gestart, zijn 7 onderzoeken in de regio verricht onder leiding van een arrondissementsparket. De andere 8 aanwijzingen-onderzoeken werden onder gezag van het landelijk parket door de nationale recherche uitgevoerd. Hieronder werken we het gebruik van de wet per onderdeel uit.

Opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven op grond van aanwijzingen

Tussen 2007 en 2011 is in 15 opsporingsonderzoeken gebruikgemaakt van de mogelijkheid om bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten op grond van het criterium aanwijzingen. Van deze 15 aanwijzingen-onderzoeken heeft er één geleid tot vervolging wegens verdenking van het voorbereiden van een terroristisch misdrijf. Die zaak moet nog voor de rechter komen, de verdachte is – op het moment van dit schrijven – voortvluchtig. Eén onderzoek is tijdelijk gestopt wegens langdurig verblijf van de verdachte in het buitenland. De overige 13 onderzoeken zijn vroeg of laat gestopt wegens gebrek aan voldoende strafrechtelijk bewijs tegen de personen die centraal stonden in de onderzoeken. In de praktijk heeft de toepassing van het criterium aanwijzingen er in de meeste gevallen dus niet toe geleid dat strafbare gedragingen succesvol kunnen worden opgespoord en beter kunnen worden vervolgd, een van de centrale veronderstellingen bij invoering van de nieuwe wet. Bijna alle onderzoeken stoppen na verloop van tijd wegens gebrek aan informatie over concrete beramingen van een terroristische aanslag.

Een andere veronderstelling bij de wet was dat het gangbare verdenkingsvereiste ertoe leidt dat opsporingsdiensten geen bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen inzetten bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf, vanwege gebrek aan een voldoende onderbouwde verdenking. Uit de inventarisatie van opsporingsonderzoeken in de vier monitorrondes komt echter naar voren dat bij de start van een onder-

zoek het verschil tussen aanwijzingen en een verdenking klein is, met name als sprake is van een grote en acute dreiging. In die situaties blijken bij een geringe onderbouwing van een verdenking al bijzondere opsporingsmiddelen te kunnen worden ingezet. De veronderstelling bij de nieuwe wet, namelijk dat opsporingsdiensten voorheen in een vroeg stadium niet konden optreden en geen bijzondere opsporingsmiddelen konden inzetten, blijkt niet juist. Ook bij relatief 'zachte' informatie wordt door opsporingsdiensten al een verdenking aangenomen als de situatie als dreigend en acuut wordt ingeschat. Aansluitend hierop laat het onderzoek zien dat er in de opsporingspraktijk een grote marge bestaat in de beoordeling van de hardheid van startinformatie. Onderzoeken op grond van aanwijzingen blijken in de praktijk goed vergelijkbaar te zijn met onderzoeken die op grond van een verdenking zijn gestart. De elasticiteit van de verschillende startcriteria blijkt ook uit het feit dat sommige aanwijzingen-onderzoeken na een dag al in een verdenkingonderzoek zijn omgezet, omdat de politie bepaalde personen wilde aanhouden. Dat was niet op grond van extra vergaarde informatie maar op grond van een inschatting van de dreiging. Om de dreiging weg te nemen is gekozen voor een verdenking en voor bewaring zonder ernstige bezwaren.

Bij situaties die niet als acuut bedreigend worden beoordeeld, leidt toepassing van het criterium aanwijzingen er wel toe dat risico's kunnen worden uitgesloten of beperkt door de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen.

Als een opsporingsonderzoek eenmaal loopt, blijkt het terugvallen op het criterium 'aanwijzingen' een geruststellende mogelijkheid voor opsporingsdiensten, om een onderzoek toch te kunnen continueren ondanks het uitblijven van informatie die een verdenking kan staven. In die situaties lijkt het verschil tussen de criteria aanwijzingen en verdenking wel een rol te spelen en kan op grond van 'lichtere' informatie een onderzoek toch worden voortgezet. In één zaak heeft die schakeling van verdenking naar aanwijzing wederom tot een verdenking geleid en vervolgens tot vervolging van de verdachte. De vraag is echter of dit schakelen tussen verdenking en aanwijzingen past binnen de doelstelling van de wet en of de wet ervoor bedoeld is de opsporing te allen tijde mogelijk te maken als het gaat om opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven, ook als een verdenking die in eerste instantie wordt aangenomen, na onderzoek niet kan worden onderbouwd.

Verkenkend onderzoek

Tussen 2007 en 2011 zijn geen verkennende onderzoeken verricht naar terroristische misdrijven. De nieuwe wettelijke bevoegdheden zijn bedoeld voor de situatie waarin nog geen concrete gegevens voorhanden zijn omtrent mogelijke betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van terroristische misdrijven. In de afgelopen jaren heeft die situatie zich niet of nauwelijks voorgedaan en blijkt in de praktijk meestal al enige concrete informatie over betrokkenheid beschikbaar te zijn, waardoor een regulier opsporingsonderzoek kan worden gestart, op grond van aanwijzingen of op grond van een verdenking. Ook is het mogelijk om op grond van Titel V Sv (Wetboek van Strafvordering) bijzondere opsporingsmiddelen in te zetten als enige informatie aanwezig is over een georganiseerd verband waarbinnen misdrijven worden beraamd of gepleegd, zonder concrete namen van personen. De praktijk laat dus ver zien dat in situaties waarbij al enige aanknopingspunten bestaan voor opsporing, gegevens kunnen worden gevorderd. Om die reden lijken de extra bevoegdheden uit de nieuwe wet behorende bij verkennend onderzoek niet te leiden tot extra inzicht in mogelijke betrokkenheid van personen bij terroristische misdrijven, een veronderstelling die ten grondslag ligt aan dit aspect van de nieuwe wet.

Fouilleren in veiligheidsrisicogebieden

Van de mogelijkheid om te fouilleren in veiligheidsrisicogebieden is sinds invoering van de wet beperkt gebruikgemaakt. Er zijn tussen 2007 en 2011 geen tijdelijke veiligheidsrisicogebieden ingesteld. Wel zijn bij invoering van de wet verschillende permanente veiligheidsrisicogebieden aangewezen. Sindsdien zijn er geen nieuwe permanente gebieden bijgekomen en of geschrapt. In één permanent veiligheidsrisicogebied wordt op structurele basis gebruikgemaakt van de bevoegdheden om personen, voorwerpen en voertuigen te onderzoeken, namelijk in het buitengebied van Schiphol. In de andere gebieden worden de bevoegdheden niet of nauwelijks toegepast.

In het buitengebied van Schiphol worden de verruimde fouilleringsbevoegdheden gebruikt om mogelijke risico's die gepaard gaan met 'afwijkend gedrag' uit te sluiten en de gesignaleerde gebiedsgebonden dreigingen meteen weg te nemen. Deze toepassing heeft tot nu toe niet of nauwelijks geleid tot informatie die gebruikt kan worden in een strafrechtelijk onderzoek naar terroristische misdrijven. De vergaarde informatie blijkt achteraf vooral gekoppeld te kunnen worden aan vormen van georganiseerde misdaad. Dit wijst op een onbedoeld gevolg van de wet, namelijk dat de toepassing van de verruimde fouilleerbevoegdheid in het buitengebied van Schiphol in de praktijk vooral bijdraagt aan de opsporing van georganiseerde misdaad. In het verlengde hiervan wordt in andere veiligheidsrisicogebieden gewezen op de moeilijkheid om in de praktijk ter plekke een onderscheid te maken tussen terrorisme-gerelateerde dreigingen en dreigingen die gerelateerd zijn aan andere vormen van criminaliteit of aan ander 'afwijkend gedrag'. Het gevaar van de 'aanzuigende werking' wordt in andere veiligheidsrisicogebieden (mede) als reden genoemd om de wet niet toe te passen.

In de praktijk reageren opsporingsambtenaren in andere veiligheidsrisicogebieden doorgaans ook op signalen van gebiedsgebonden dreigingen door ter plekke onderzoek te verrichten. Ze maken daarbij gebruik van andere, reeds bestaande wetgeving zoals de Wet op de identificatieplicht en artikel 3 van de Politiewet. De veronderstelling van de wetgever bij dit onderdeel van de wet was dat al bestaande bevoegdheden de politie niet in staat stellen adequaat en onmiddellijk onderzoek te verrichten bij aanwijzingen van een gebiedsgebonden terroristische dreiging. Die veronderstelling strookt niet met de wijze waarop al bestaande bevoegdheden in de praktijk worden ingezet.

Een andere veronderstelling bij dit onderdeel van de wet was dat de politie onafhankelijk van het lokale bestuur onmiddellijk ter plekke onderzoek zou kunnen doen bij aanwijzingen van een gebiedsgebonden dreiging. Dat blijkt in de praktijk niet zo uit te werken omdat de wetgever de concrete uitvoering van de wet heeft overgelaten aan de lokale driehoek en de voorwaarde gesteld dat nadere afstemming op lokaal niveau nodig is.

Bewaring buiten ernstige bezwaren

In de periode 2007-2011 is in vier opsporingsonderzoeken gebruikgemaakt van de mogelijkheid om verdachten in bewaring te houden zonder dat sprake was van ernstige bezwaren. In alle gevallen werd de bevoegdheid ingezet om een mogelijke acute dreiging weg te nemen en nader onderzoek naar de startinformatie te kunnen verrichten. In geen van de zaken is men gekomen tot ernstige bezwaren, waardoor de verdachten weer in vrijheid zijn gesteld en de onderzoeken na verloop van tijd zijn gestopt. In één onderzoek is de verdachte na de inbewaringstelling overgedragen aan de vreemdelingenpolitie en daarna het land uitgezet.

De veronderstelling van de wetgever was dat het criterium ernstige bezwaren ertoe zou leiden dat verdachten van terroristische misdrijven te vroeg weer op vrije voeten zouden worden gesteld, waardoor onvoldoende onderzoekstijd beschikbaar zou zijn. Ook zou door het criterium ernstige bezwaren het risico bestaan dat mensen die voor de maatschappij een onaanvaardbare bedreiging vormen, toch moeten worden vrijgelaten. Toepassing van deze bevoegdheid laat inderdaad zien dat het loslaten van het criterium ernstige bezwaren ertoe leidt dat opsporingsdiensten meer tijd wordt geboden om te onderzoeken wat er aan de hand is en of sprake is van ernstige bezwaren. Ook leidt toepassing ertoe dat mogelijke risico's die gepaard gaan met vrijlating van verdachten (tijdelijk) kunnen worden beheerst en gereduceerd. De extra onderzoekstijd waar politie en justitie beschikking over kregen, heeft tot nu toe echter niet geleid tot ernstige bezwaren en tot verlenging van de voorlopige hechtenis. In een aantal zaken werd het onderzoek na vrijlating van verdachten nog voortgezet. Deze onderzoeken werden echter in alle gevallen na verloop van tijd stopgezet wegens gebrek aan bewijs.

Geheimhouden van processtukken

Tussen 2007 en 2011 is geen gebruikgemaakt van uitstel tot volledige inzage in processtukken. In deze onderzoeksperiode is nooit een strafzaak geweest waarbij langere geheimhouding van processtukken nodig was. Er is geen onderzoek geweest dat na drie maanden nog niet was afgerond en waarbij het wenselijk was om delen van het dossier nog langer geheim te houden. Met andere woorden, de omstandigheden waaronder dit aspect van de wet zou kunnen worden toegepast, hebben zich in de onderzoeksperiode niet voorgedaan.

Tot besluit

Uit het gebruik van de Wet opsporing terroristische misdrijven kunnen we niet opmaken dat de verruimde bevoegdheden tot nu toe hebben bijgedragen aan een efficiëntere opsporing van terroristische misdrijven. Als uit opsporingsonderzoek dat is gestart op grond van aanwijzingen blijkt dat die aanwijzingen worden bevestigd en blijven bestaan, leidt de vroegtijdige start er niet toe dat de opsporing voorspoedig verloopt en dat strafrechtelijk bewijs wordt verzameld. Langlopende opsporingsonderzoeken stoppen op een bepaald moment noodgedwongen, mede door capaciteitsproblemen en door (gewijzigde) prioriteiten binnen de opsporing. De opsporing blijkt dan tegen dezelfde problemen aan te lopen als bij langlopende opsporingsonderzoeken die op grond van een verdenking zijn gestart. Uit deze evaluatie komt dus niet naar voren dat de vroege start voordelen oplevert voor de voortgang van de opsporing.

Wel heeft het gebruik van de wet het mogelijk gemaakt dat risico's die mogelijk gepaard gaan met aanwijzingen van een terroristisch misdrijf snel konden worden verkleind of uitgesloten. Voor kleine kortlopende onderzoeken die als doel hebben snel risico's nader te beoordelen en gevaren weg te nemen, lijkt de wet in de praktijk te werken zoals beoogd. In die gevallen wordt het verrichten van een klein kort onderzoek mogelijk gemaakt door de verruiming van de wettelijke bevoegdheden. In de praktijk ging het overigens in deze gevallen steeds om loos alarm of om een andere vorm van criminaliteit zonder directe gevaarsdreiging. Wel blijken er in de praktijk ook alternatieve handelingsstrategieën te bestaan om dergelijke aanwijzingen te onderzoeken: bij een acute dreigende situatie wordt doorgaans meteen een verdenking aangenomen om aanhoudingen te kunnen verrichten en de dreiging meteen weg te nemen, en bij een minder acute dreiging wordt op lokaal niveau

regelmatig gebruikgemaakt van reguliere bevoegdheden op grond van artikel 3 van de Politiewet, zoals het afleggen van huisbezoeken en het aanspreken van mensen, om de situatie in te kunnen schatten en de dreiging te kunnen beoordelen.

Meer in het algemeen komt in dit onderzoek naar voren dat aannames over de beperktheid van de bestaande wetgeving in verschillende contexten niet juist blijken te zijn. In de praktijk blijken politie en justitie bij 'aanwijzingen' van een terroristisch misdrijf meestal gebruik te maken van reeds bestaande wetgeving, van bevoegdheden en werkwijzen waar men reeds bekend mee is. Dat zien we bij de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden en ook bij onderzoek ter plaatse in veiligheidsrisicogebieden. De ruimte tussen aanwijzingen en een verdenking blijkt in de praktijk gering te zijn, en mogelijkheden van de bestaande wetgeving blijken groter te zijn dan de wetgever bij invoering veronderstelde.

1 Inleiding

Sinds de terroristische aanslagen van september 2001 in de Verenigde Staten is er in Nederland een verhoogde aandacht voor terrorismebestrijding ontstaan. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van een reeks nieuwe beleidsmaatregelen. Zo zijn er preventiemaatregelen ontwikkeld tegen radicalisering en rekrutering voor de gewelddadige jihad. Er zijn voorlichtingsprogramma's gemaakt om het publiek te informeren. Ook zijn er organen opgericht om de bestrijding van terrorisme te coördineren, zoals nieuwe samenwerkingsverbanden tussen inlichtingen- en opsporingsdiensten.

Daarnaast is in het afgelopen decennium in Nederland meermalen nieuwe wet- en regelgeving geïntroduceerd met als doel terroristische misdrijven effectief aan te kunnen pakken. Zo is in 2004 de Wet terroristische misdrijven in werking getreden. Deze wet behelst een strafverzwaring voor misdrijven die worden gepleegd met een terroristisch oogmerk. Ook is in deze wet een uitbreiding van de strafbaarstelling vastgelegd, wat inhoudt dat werving voor de gewapende strijd (waaronder begrepen de gewelddadige jihad) strafbaar is gesteld, alsook samenspanning met als doel een ernstig terroristisch misdrijf te plegen. Het gaat bij deze wet dus om een strafverzwaring en om een verruiming van de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen, geregeld in het Wetboek van Strafrecht.

Een andere wet die is ingevoerd om terrorisme beter te kunnen bestrijden, is de 'Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven'. Deze wet, in dit rapport korter weergegeven als de Wet opsporing terroristische misdrijven, is onderwerp van deze evaluatie. Deze wet is op 1 februari 2007 in werking getreden en erop gericht opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven in een vroege fase mogelijk te maken en langer te laten voortduren, om zodoende terroristische misdrijven te voorkómen en verdachten van terroristische misdrijven succesvol te kunnen vervolgen. Daarbij gaat het ook om opsporing en vervolging van verdachten van voorbereidende handelingen. Om de onderzoeksmogelijkheden bij terroristische misdrijven te vergroten, is een aantal wetswijzigingen doorgevoerd. Kortweg gaat het om de volgende verruimde bevoegdheden die in het Wetboek van Strafvordering (Sv) zijn doorgevoerd:

- een verruiming van de mogelijkheden om in een verkennend onderzoek informatie te verzamelen (art. 126zd-126 zj Sv);
- een verruiming van de mogelijkheden om personen te fouilleren buiten concrete verdenking van een strafbaar feit (art. 126zl en art. 126zm Sv) ;
- een verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals stelselmatige observatie en inzet van de telefoontap (artt. 126zq, 126zr en 126 zs Sv);
- het mogelijk maken van bewaring bij verdenking van een terroristisch misdrijf zonder dat sprake is van ernstige bezwaren (art. 67 lid 4 Sv);
- het mogelijk maken van uitstel van volledige inzage van processtukken (art. 66, lid 3 Sv).

Het gaat dus om een scala aan wijzigingen op het strafvorderlijke vlak (vgl. Van der Woude, 2010). Het doel van de wetswijzigingen is de preventieve functie van het strafrechtelijk optreden te verbeteren. De grote nadruk op de preventieve functie van het strafrecht vloeit voort uit de redenering dat terrorisme moeilijk te bestrijden is met klassieke strafrechtelijke middelen. Terroristen lijken zich immers niet te laten weerhouden door de dreiging met een hoge straf. Daarbij geldt dat het bij terrorisme vaak gaat om zeer ernstige en destructieve misdrijven. Om die reden achtte de minister van Justitie deze aanzienlijke en ingrijpende verruiming noodzakelijk. Tegelijk onderkende hij dat er zorgvuldig met de nieuwe wettelijke moge-

lijkheden omgegaan diende te worden. Daarom besloot hij het gebruik van de wet te laten monitoren en de werking van de wet na een periode van vijf jaar te laten evalueren.¹

1.1 Vraagstelling

In het onderhavige rapport wordt de Wet opsporing terroristische misdrijven geëvalueerd. Het doel van deze evaluatie is te beoordelen of de Wet opsporing terroristische misdrijven bijdraagt aan een effectieve opsporing van terroristische misdrijven. Hiertoe richt deze evaluatie zich op drie onderdelen, die zijn afgeleid van de gangbare indeling plan-, proces- en productevaluatie, namelijk op de veronderstelde werking van de wet, op het uitvoeringsproces en op de gevolgen van de wet (vgl. Nelen, 2010; Wartna, 2005). Deze evaluatie wordt gestructureerd aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan de Wet opsporing terroristische misdrijven?
- Op welke wijze wordt de Wet opsporing terroristische misdrijven in de praktijk toegepast en wat zijn daarvan de gevolgen voor de opsporing?

Evaluatieonderzoek naar contraterrorismebeleid

In oktober 2008 werd de Commissie-Suyver ingesteld om te onderzoeken of en hoe een evaluatie van het scala aan nieuwe antiterrorismemaatregelen zou moeten worden vormgegeven. De commissie deed hiertoe aanbevelingen in het rapport *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen* (Rapport Commissie Antiterrorismebeleid, 2009). In het rapport wordt aanbevolen om dit totaalpakket aan wetten en maatregelen aan een kritische blik te onderwerpen, in zijn geheel te evalueren en de evaluatie niet tot een juridische invalshoek te beperken. Waar het gaat om de werking en de effectiviteit van individuele wetten, beveelt de commissie onder meer aan te onderzoeken of er wetten of maatregelen zijn, anders dan de te evalueren wetten, die betrekking kunnen hebben op dezelfde gedragingen; op basis van welke criteria in de praktijk gekozen wordt voor het gebruiken van bepaalde wetten en in hoeverre de bevoegdheden op het juiste niveau zijn belegd. Als het gaat om de werking en de effectiviteit van de wet, zou volgens de commissie gekeken moeten worden naar de omstandigheden waaronder deze wetten zijn toegepast, om zodoende te kunnen beoordelen of de wetten terecht zijn toegepast en of ze een zekere toegevoegde waarde hebben. Ook zouden bedoelde en onbedoelde effecten van wetgeving kunnen worden geïnventariseerd en beveelt de commissie aan om het praktijkoptreden van de operationele diensten systematisch te evalueren op de wijze waarop coördinatie en bevelvoering plaatsvinden met het oog op de effectiviteit van de maatregelen. Naar aanleiding hiervan verscheen in 2011 het rapport *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^e eeuw*. In dit rapport heeft men ervoor gekozen vooral de onderlinge samenhang tussen de verschillende antiterrorismemaatregelen te beschouwen. Een aantal vragen en aandachtspunten die door de Commissie-Suyver van belang werden geacht zijn door deze benadering buiten beschouwing gebleven. Zo wordt er in dit rapport geen aandacht besteed aan de vraag hoe verschillende antiterrorismemaatregelen zich verhouden tot de reeds bestaande wetten en maatregelen en wordt de toegevoegde waarde van de nieuwe maatregelen niet onderzocht. Ook is er in dit rapport geen aandacht voor de relatie tussen de veronderstellingen die aan wetten

¹ Dit proces van monitoren en evalueren werd tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel door de Minister van Justitie toegezegd aan de Eerste Kamer (Handelingen I, 2006-2007, 5, 218 e.v., 7 november 2006).

en maatregelen ten grondslag lagen en het feitelijke gebruik en de werking van de wet (zie ook Van der Woude, 2011).

Daarmee ontbreekt het vooralsnog aan inzicht in de wijze waarop deze ingrijpende antiterrorismemaatregelen uitwerken in de praktijk. Met deze evaluatie willen we de focus, conform de aanbevelingen van de Commissie-Suyver, richten op de wijze waarop de wet wordt uitgevoerd en in de opsporingspraktijk uitwerkt. Daarbij richten we de aandacht zowel op het expliciteren van de beoogde werking van de wet – de veronderstellingen – op als de feitelijke processen die zich in de uitvoeringspraktijk voordoen.

1.2 Onderzoekopzet

De Wet opsporing terroristische misdrijven is uiteindelijk gericht op het voorkómen van terroristische misdrijven. Het is echter niet goed mogelijk om te onderzoeken of door deze nieuwe wet dat doel is bereikt. In het algemeen is het meten van de effecten van preventieve maatregelen gecompliceerd omdat het onmogelijk is om vast te stellen dat op grond van ingezette maatregelen iets *niet* is gebeurd (vgl. Nelen et al., 2010). Wel kunnen we ons bij deze evaluatie richten op de concrete doelstelling van de wet, namelijk het mogelijk maken van een effectieve opsporing van terroristische misdrijven. Daarbij is het van belang te kijken naar de processen die met deze wetswijziging worden beoogd, om vervolgens te onderzoeken of die processen zich in de praktijk ook voordoen (vgl. Klein-Haarhuis & Niemeijer, 2008). Want als we willen weten waarom wetgeving wel of niet ‘werkt’, is het van belang aandacht te besteden aan de veronderstelde ‘theorie’ die aan de wetgeving ten grondslag ligt (Vgl. Pawson & Tilley, 1997; Pawson et al., 2005). De keuze voor een nieuwe wet gaat gepaard met (impliciete) veronderstellingen over de werking van zo’n nieuwe wet én met veronderstellingen over lacunes in bestaande wetgeving. Kennis over de juistheid van die assumpties biedt inzicht in de vraag *waarom* een nieuwe wet wel of niet op de beoogde manier wordt gebruikt en werkzaam is. Om die reden is het voor deze evaluatie allereerst van belang om te ontrafelen wat de veronderstellingen zijn die ten grondslag liggen aan de bestaande en de nieuwe wettelijke bevoegdheden. Hoe wordt de nieuwe wet verondersteld te werken volgens de bedenkers van de nieuwe wet? En om welke reden wordt gedacht dat de al bestaande wettelijke bevoegdheden niet toereikend zijn als het gaat om de strafrechtelijke aanpak van terroristische misdrijven?

Daarnaast is ook van belang na te gaan in welke *context* de nieuwe wet verondersteld wordt gebruikt te worden en werkzaam te zijn. Onder welke omstandigheden wordt verwacht dat de nieuwe wettelijke bevoegdheden worden gebruikt en onder welke omstandigheden wordt de beoogde werking daarvan verwacht?

Vervolgens kunnen we aan de hand van verzamelde empirische gegevens over het feitelijke gebruik van de wet en de gevolgen hiervan, de juistheid van die veronderstellingen bepalen. We confronteren de beoogde werking van de wet met de in de praktijk waargenomen processen. Hiermee kan zicht worden geboden op de werking van de wet en op processen die zich afspelen tussen het bereiken van het beoogde doel en de wijze waarop wetgeving in de praktijk wordt gebruikt.

Expliciteren van achterliggende veronderstellingen

Informatie over de achtergrond van de wet en over veronderstellingen die aan de wet ten grondslag liggen, hebben we achterhaald aan de hand van interviews met functionarissen die aan de wieg hebben gestaan van de wet. Daarnaast is hierover informatie vergaard door bestudering van beleidsdocumenten. Vooral de memorie van toelichting bij de wet heeft hierbij als bron gediend. Daarnaast is gebruikgemaakt van kamerstukken, handelingen en beleidsstukken. Op basis van deze bronnen hebben we voor elke verruimde bevoegdheid het doel, de achtergrond, de

argumentatie van de wetgever en de beoogde werking van de wet achterhaald. Deze worden beschreven in hoofdstuk 2. Per paragraaf wordt ingegaan op één verruimde bevoegdheid. Op grond van die informatie hebben we achterliggende veronderstellingen geëxpliciteerd over de oude en nieuwe wet, alsook over de beoogde context. Veronderstellingen bij nieuwe wetten worden vaak niet door de wetgever geëxpliciteerd, waardoor het de taak van onderzoekers is om deze te ontrafelen en te formuleren (vgl Klein-Haarhuis & Niemeijer, 2008). We zijn bij het formuleren van de veronderstellingen dicht bij de tekst en uitleg van de wetgever gebleven en we verwijzen daar waar mogelijk ook naar. De ontrafelde veronderstellingen worden in het rapport vervolgens geconfronteerd met de empirische bevindingen over het gebruik van de wet in de praktijk.

Vragenlijsten en interviews

Een moeilijkheid bij deze evaluatie betreft het feit dat de Wet opsporing terroristische misdrijven betrekking heeft op de inzet van opsporingsmethoden. Als het gaat om het onderzoeken van de gevolgen van opsporingsmethoden en strategieën, moet worden opgemerkt dat het in het algemeen moeilijk is om te achterhalen of ingezette opsporingstactieken effectief zijn geweest in een onderzoek omdat er meestal sprake is van een gecombineerde inzet van methoden en strategieën (zie hierover Bokhorst et al., 2011, De Poot et al., 2004). Om de gevolgen van opsporingsstrategieën te kunnen waarderen, is daarom inzicht nodig in de redenen waarom strategieën worden ingezet en waarom opsporingsonderzoeken worden voortgezet of stopgezet.

Een daarmee samenhangend punt betreft het feit dat de Wet opsporing terroristische misdrijven onderdeel vormt van een scala aan wetten en maatregelen die zijn gericht op de bestrijding van terrorisme en die de werkzaamheden van politie en Openbaar Ministerie (OM) beïnvloeden. De verruiming van de strafbaarheid van voorbereidingshandelingen, zoals hiervoor is beschreven, heeft naast het materieel strafrechtelijke effect ook een strafvorderlijk effect. Deze verruimde strafbaarstelling maakt het immers mogelijk om in een vroegtijdig stadium strafvorderlijke bevoegdheden in te zetten en daarmee vroegtijdig in te grijpen (zie hierover ook De Poot et al., 2008, p. 11 e.v.). Dit betekent dat naast de Wet opsporing terroristische misdrijven ook andere nieuwe wetten een oplossing zouden kunnen bieden voor geconstateerde lacunes in de oude wet.

De hierboven genoemde problemen hebben we getracht te ondervangen door nauwkeurig te onderzoeken op grond van welke contextuele factoren wordt overwogen om wel of juist geen gebruik te maken van de Wet opsporing terroristische misdrijven en te onderzoeken welke invloed dit heeft op het verloop van een zaak. Met contextuele factoren bedoelen we factoren in de omgeving van de wet die het verloop van processen kunnen beïnvloeden (zie & Klein-Haarhuis & Niemeijer, 2008, p. 11). Voor elk uitgevoerd opsporingsonderzoek naar terrorisme gerelateerde misdrijven in de periode 2007-2011 hebben we de contextuele factoren achterhaald en de overwegingen en beslissingen die in de verschillende fasen van het opsporingsproces van invloed zijn geweest op het verloop van een zaak. Informatie daarover is in de vier achtereenvolgende monitorrondes verzameld, in de periode van 2007 tot 2011 (Van Gestel et al., 2009, 2010, 2012; De Poot, et al., 2008). Om inzicht te krijgen in de redenen waarom bepaalde bevoegdheden of opsporingsstrategieën wel of niet zijn ingezet en waarom bepaalde keuzes in de opsporing zijn gemaakt, is gekozen voor een combinatie van methoden, namelijk voor jaarlijks terugkerende interviews en voor een analyse van strafdossiers.

Voor het verzamelen van informatie over uitgevoerde opsporingsonderzoeken was het niet mogelijk gebruik te maken van een registratiesysteem. Er bestaat sinds invoering van de nieuwe wet in 2007 namelijk geen centraal overzicht van terrorisme gerelateerde opsporingsonderzoeken waarbij de nieuwe bevoegdheden zijn ingezet. Evenmin bestaat een overzicht van uitgevoerde terrorisme gerelateerde

onderzoeken waarbij de wet niet is toegepast. Om die reden hebben we voor elke monitorronde bij alle (voormalige) 19 arrondissementsparketten en bij alle (voormalige) 25 politieregio's systematisch geïnventariseerd hoe vaak, waar, op welk moment, in welke situatie en op welke wijze de verruimde bevoegdheden zijn toegepast. Ook heeft zo'n inventarisatie elk jaar plaatsgevonden bij het landelijk parket en de nationale recherche (KLPD). In elke situatie en bij elke 'zaak' waarin de wet is toegepast, zijn sleutelinformanten geïnterviewd over het verloop van het opsporingsproces, over de overwegingen bij het al dan niet inzetten van nieuwe bevoegdheden en over hun ervaringen met het gebruik van de nieuwe wet. Tevens is in interviews doorgevraagd over situaties en omstandigheden waarbij door opsporingsfunctionarissen is overwogen om de wet toe te passen, maar waarbij voor andere al langer bestaande middelen is gekozen. Ten slotte is in elke monitorronde informatie verzameld over uitgevoerde opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven waarbij de nieuwe wetgeving *niet* is gebruikt en evenmin is overwogen. Waar mogelijk zijn de gegevens uit de interviews aangevuld met extracties uit gegevensbestanden van de politie en het OM.

Voor de interviews hebben we bij alle parketten en politieregio's een sleutelinformant benaderd die op de hoogte was van terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken in de betreffende regio. De sleutelinformanten waren functionarissen die in de betreffende regio het beste op de hoogte waren van deze thematiek: teamleiders, rechercheofficiëren, rechercheurs, informatieofficiëren, beleidsmedewerkers of regionale contactpersonen terrorismebestrijding. Deze sleutelinformanten zijn met behulp van een standaard vragenlijst telefonisch geïnterviewd, in de grotere regio's vonden de interviews face-to-face plaats. Daarnaast zijn in elke monitorronde face-to-face-interviews afgenomen met enkele functionarissen van het landelijk parket (van het OM) en de nationale recherche (KLPD) die belast waren met de portefeuille terrorisme. In totaal zijn in de eerste ronde 57 sleutelinformanten geïnterviewd (waarvan 5 van het landelijk parket/ nationale recherche), in de tweede ronde 40 (waarvan 3 van het landelijke parket/ nationale eenheid), in de derde ronde 39 (waarvan 3 van het landelijke parket/ nationale recherche) en in de laatste ronde 23 (waarvan 3 van het landelijke parket/ nationale recherche).²

In aanvulling op de vier monitorrondes zijn voor het jaar 2012 nog drie interviews verricht om een aantal gegevens te kunnen actualiseren. Het betrof interviews met een functionaris van de Landelijke Eenheid van de politie en met twee functionarissen van het landelijk parket. Uit die gesprekken kwam naar voren dat over het algemeen geen bijzonderheden te melden zijn over het jaar 2012. Voor zover er wel bijzonderheden zijn voor dat jaar, worden die verderop in dit rapport beschreven.

Analyse van strafdossiers

Tijdens de tweede ronde van het monitor-onderzoek zijn veertien omvangrijke opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven bestudeerd en geanalyseerd; zeven opsporingsonderzoeken waarbij gebruik is gemaakt van de nieuwe wettelijke bevoegdheden en zeven onderzoeken waarbij gebruik is gemaakt van 'traditionele' bevoegdheden. Hierbij is gekeken naar overeenkomsten en verschillen tussen de opsporingsprocessen als het gaat om de start, het verloop en de afronding van het onderzoek. Voor dit dossieronderzoek is een aandachtspuntenlijst gebruikt, waarmee informatie uit de strafdossiers is geïnventariseerd, geordend en geanalyseerd.

² Dat relatief lage aantal geïnterviewde sleutelinformanten in de laatste ronde kan verklaard worden door het feit dat een relatief groot aantal sleutelinformanten in de laatste ronde per e-mail liet weten dat zich in hun regio in de betreffende periode geen terrorisme gerelateerde zaken hadden voorgedaan, waardoor een aanvullend interview niet heeft plaatsgevonden.

Aanvullende interviews ten behoeve van verdiepingsstudies

Verder zijn in verschillende monitorrondes verdiepingsstudies verricht. In de eerste ronde is dieper ingegaan op de achtergrond van de wetgeving en op de wijze waarop de wet is ingevoerd. Ook is in deze monitorronde gekeken naar de (mogelijk veranderende) relatie met de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD). Hiervoor zijn interviews afgenomen met enkele functionarissen van de AIVD. In de tweede ronde is, naast de analyse van strafdossiers, aandacht besteed aan de relatie met de Criminele Inlichtingeneenheid (CIE) van de politie, waarvoor gesprekken zijn gevoerd met medewerkers van alle regionale CIE's en van de CIE van de Nationale Recherche over de mogelijke gevolgen van de nieuwe wetgeving voor het werk van de CIE. In de vierde ronde werd een verdiepend onderzoek verricht naar fouilleerbevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden. Voor die verdiepingsstudie zijn 35 face-to-face-interviews afgenomen met functionarissen van politie, justitie en lokaal bestuur. Daarnaast is in de vierde ronde ook een verdiepende studie verricht naar percepties van de zittende magistratuur en van de advocatuur over het gebruik en de gevolgen van de wet. Voor die verdieping zijn interviews afgenomen met twee advocaten en met vier functionarissen van de zittende magistratuur. Voor een uitgebreidere beschrijving van de gegevensverzameling en van de resultaten van deze verdiepingsstudies verwijzen we naar deze vier onderliggende monitorrapporten.

Voorbeelden en casusbeschrijvingen die in dit rapport worden gegeven, zijn gebaseerd op het empirische materiaal dat op deze wijze in de vier monitorrondes is verzameld.

1.3 Opbouw van dit rapport

In het tweede hoofdstuk van dit rapport wordt voor de vijf verschillende onderdelen van de Wet opsporing terroristische misdrijven uitgewerkt welke veronderstellingen aan deze nieuwe wettelijke bevoegdheden ten grondslag liggen. Daarmee wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord. In hoofdstuk 3 wordt een algemeen beeld geschetst van het aantal opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven in de periode 2007-2011 in Nederland en het gebruik van de Wet opsporing terroristische misdrijven in die periode. In dit hoofdstuk worden ook de onderdelen van de wet besproken die in de praktijk in de onderzoeksperiode nooit zijn toegepast. In de hoofdstukken 4 tot en met 6 wordt ingegaan op de onderdelen van de wet die wel zijn toegepast. In deze hoofdstukken wordt per onderdeel van de wet ingegaan op de situaties waarin de wet is toegepast. Daarbij kijken we naar de omstandigheden, de wijze waarop de wet is gebruikt en de redenen waarom gekozen is voor de nieuwe wet. Ook wordt het gevolg van het gebruik van de nieuwe wet voor het proces van opsporing en vervolging geanalyseerd, voor zover we dat hebben kunnen achterhalen. Hoofdstuk 4 gaat over de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen, hoofdstuk 5 over inbewaringstelling buiten ernstige bezwaren en hoofdstuk 6 gaat over het fouilleren in veiligheidsrisicogebieden. In elk hoofdstuk spiegelen we de empirische bevindingen over de wijze waarop de wet wordt toegepast aan de in hoofdstuk 2 geformuleerde veronderstellingen over de werking van de al bestaande wet en de nieuwe wet. Bij de beschrijving van het gebruik van de wet worden ook de ervaringen en overwegingen weergegeven van geïnterviewde functionarissen van politie, OM en lokaal bestuur, zoals die naar voren kwamen in de interviews die tijdens de vier monitorrondes zijn afgenomen. Hoofdstuk 7 vormt het slothoofdstuk van deze evaluatie. In dit hoofdstuk vatten we de bevindingen samen per onderdeel van de wet en trekken we een aantal algemene conclusies. We sluiten af met een aantal discussiepunten die van nut zouden kunnen zijn voor reflectie op de wet.

De materiaalverzameling voor dit onderzoek vond grotendeels plaats voordat de Nationale Politie in 2013 werd geïnstalleerd. In dit rapport worden daarom nog begrippen gehanteerd uit de periode *voor* installering van de Nationale Politie.

2 Veronderstelde werking van de wet

De veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de nieuwe wetgeving staan centraal in dit hoofdstuk. (Voor een beschrijving van de wijze waarop de veronderstellingen tot stand zijn gekomen, verwijzen we naar paragraaf 1.2 van dit hoofdstuk.) We werken de veronderstellingen uit voor de vijf verruimde bevoegdheden uit de nieuwe wet. Eerst volgt een beschrijving van doel, de beoogde werking en achtergrond van de wet, daarna volgen veronderstellingen die daaruit gedestilleerd kunnen worden. Maar eerst wordt het algemene doel van de uitbreiding van de bevoegdheden beschreven.

2.1 Algemene doelstelling

Een belangrijk doel van de Wet opsporing terroristische misdrijven is opsporingsdiensten in staat te stellen in een zo vroeg mogelijk stadium op te kunnen treden, om zodoende terroristische aanslagen te kunnen voorkomen. Uitgangspunt van de wetgever is dat de belangrijkste functie van het strafrecht bij de bestrijding van terroristische misdrijven ligt in het voorkomen van terroristische aanslagen. Om die taak goed te kunnen vervullen, dienen de bestaande bevoegdheden te worden aangevuld. In de memorie van toelichting schrijft de minister onder meer:

‘De grote bedreiging die van terroristische aanslagen uitgaat, rechtvaardigt dat afwegingen ten aanzien van de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden anders uitvallen dan in het reguliere strafrecht het geval is. Uitgangspunt moet naar het oordeel van het kabinet zijn dat de opsporingshandelingen waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat zij kunnen bijdragen aan het voorkomen van een terroristische aanslag, verricht moeten kunnen worden.’ (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, p.6)

Daarnaast moet bestrijding van terrorisme het volgens de wetgever hebben van voorkomen omdat *‘juist de motieven en patronen van terroristische criminaliteit het niet waarschijnlijk maken dat afschrikwekkende straffen potentiële daders daarvan zullen afhouden’* (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr.3).

De veronderstelling is dat terrorisme niet goed is te bestrijden met de bestaande reguliere strafrechtelijke middelen omdat deze opsporingsmiddelen niet vroeg genoeg kunnen worden ingezet. Bij terrorisme gaat het vaak om zeer ernstige destructieve misdrijven die de overheid koste wat kost wil voorkomen. Daarom is het van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium over voldoende middelen te beschikken, om zodoende adequaat te kunnen optreden. Door verruiming van bijzondere opsporingsbevoegdheden zou de preventieve functie van het strafrecht kunnen worden verbeterd – de opsporing wordt als het ware ‘naar voren gehaald’ – en zouden in een vroege fase al opsporingsmiddelen kunnen worden ingezet. Daarnaast gaat het bij de verruiming van de bevoegdheden erom, onderzoek langer te kunnen laten voortduren, zodat op adequate wijze strafrechtelijk bewijs kan worden vergaard en vervolging kan worden voorbereid.

De algemene veronderstellingen luiden:

- de verruimde onderzoeksbevoegdheden uit de nieuwe wet leiden ertoe dat politie en OM in een vroeger stadium opsporingsmiddelen kunnen inzetten als er aanwijzingen zijn van een terroristisch misdrijf;
- het in een vroeger stadium inzetten van opsporingsmiddelen en het langer kunnen laten voortduren van het opsporingsonderzoek leidt ertoe dat beter strafrechtelijk

telijk bewijs kan worden vergaard over een (veronderstelde) op handen zijnde terroristische aanslag, waardoor verdachten tijdig kunnen worden opgespoord, een terroristisch misdrijf kan worden voorkomen en de verdachten succesvol kunnen worden vervolgd.

In het algemeen gaat het bij de wet dus om bevoegdheden die worden verruimd om terroristische misdrijven eerder en beter te kunnen onderzoeken. De verruiming in de wet heeft betrekking op de volgende terreinen (achter haakjes staat het artikel in het Wetboek van Strafvordering waarin de verruiming is geregeld):

- inzet bijzondere opsporingsmiddelen bij opsporingsonderzoek (art. 126zd-126 zj Sv);
- verkennend onderzoek (art. 126zl en art. 126zm Sv);
- fouilleren in (semi-) openbare ruimten (artt. 126zq, 126zr en 126 zs Sv);
- inbewaringstelling van verdachten (art. 67 lid 4 Sv);
- geheimhouding processtukken (art. 66, lid 3 Sv).

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we voor elk onderdeel na welke veronderstellingen er aan ten grondslag liggen. Eerst wordt per onderdeel kort beschreven wat de reguliere wetgeving behelst en wat de nieuwe wet volgens de wetgever toevoegt aan het bestaande arsenaal aan bevoegdheden. Dan bespreken we welke veronderstellingen ten grondslag liggen aan de reeds bestaande wettelijke mogelijkheden en aan de nieuwe wettelijke mogelijkheden als het gaat om de bestrijding van terroristische misdrijven.

2.2 Inzet bijzondere opsporingsmiddelen bij opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven

Bij reguliere misdrijven kunnen bijzondere opsporingsbevoegdheden – zoals de telefoontap, stelselmatige observatie, gegevensvordering en undercover operaties – worden ingezet als sprake is van een *verdenking* van een strafbaar feit, dat wil zeggen een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit (Titel IVa Sv). Ook kunnen bijzondere opsporingsmiddelen worden ingezet als sprake is van een verdenking van het in georganiseerd verband plegen of voorbereiden van een strafbaar feit. (Titel V Sv). Als het gaat om terroristische misdrijven wordt de verdenkingseis losgelaten en wordt de drempel van het verdenkingsvereiste verlaagd; bij *aanwijzingen* van een terroristisch misdrijf kunnen al bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet en is een concrete verdenking niet nodig (Titel Vb en Vc Sv).³ De bijzondere bevoegdheden kunnen worden toegepast tegen personen die (nog) niet als verdachte kunnen worden aangemerkt, ook als nog geen sprake is van een 'redelijk vermoeden van een strafbaar feit'. Met de nieuwe wet kunnen dus bijzondere opsporingsmiddelen worden ingezet in het geval er geen vermoeden is van een concreet strafbaar feit dat reeds heeft plaatsgevonden.

Het begrip aanwijzingen is ruimer dan het begrip verdenking, het kan ook bestaan uit zachte informatie. In de memorie van toelichting staat hierover:

'Van aanwijzingen is sprake indien de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij moeilijk verifieerbare geruchten dat een aanslag wordt voorbereid of dat daartoe wordt samengespannen. Ook uitkomsten van dreigingsanalyses van de AIVD kunnen aanwijzingen opleveren. Dit soort informatie moet de aanleiding kunnen vormen

³ Het criterium 'aanwijzingen' is geen nieuw begrip binnen het strafrecht maar werd voordien al toegepast bij de Wet op de economische delicten en de Wet Wapens en Munitie (bij preventief fouilleren).

voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Bij de opsporing van terroristische misdrijven staat immers niet alleen het hard maken van een redelijke verdenking, maar minstens evenzeer het voorkomen van aanslagen centraal.' (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3)

De wet maakt het dus mogelijk bijzondere opsporingsbevoegdheden in een eerdere fase toe te passen, waardoor aanwijzingen meteen nader kunnen worden onderzocht. Dat onderzoek kan leiden tot concretere informatie over het (veronderstelde) misdrijf, waardoor alsnog een verdenking kan worden aangenomen. De achterliggende gedachte is dat het onwenselijk is om geen opsporingshandelingen uit te voeren als er nog geen concrete verdenking is maar er wel al aanwijzingen bestaan van een terroristische aanslag. Als door de inzet van bijzondere bevoegdheden een terroristisch aanslag zou kunnen worden voorkomen, is dat verre te prefereren boven niets doen, zo meent de wetgever (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3). Het feit dat er onvoldoende verdenking bestaat zou op zichzelf volgens de wetgever dus geen reden mogen zijn om personen of situaties niet nader te onderzoeken. Het onderzoeksbelang zou in het geval van terrorisme leidend moeten zijn voor het wel of niet inzetten van bijzondere bevoegdheden, en niet zozeer de concreetheid van de beschikbare informatie. Vanuit deze redenering schieten de bestaande bevoegdheden tekort als het gaat om opsporing van terroristische misdrijven.

Veronderstellingen

Over al bestaande wetgeving

- Het verdenkingsvereiste leidt ertoe dat politie en justitie geen bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen inzetten bij aanwijzingen van terroristische misdrijven, vanwege gebrek aan een voldoende onderbouwde verdenking.
- Het niet kunnen inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf kan ertoe leiden dat politie en justitie over onvoldoende informatie over (voorbereidingen van een) terroristische misdrijf beschikken, waardoor een terroristische aanslag mogelijk niet kan worden voorkomen.

Over verruimde wetgeving

- Het gebruik van het criterium aanwijzingen leidt ertoe dat politie en justitie in een vroeg stadium en op tijd bijzondere opsporingsmiddelen kunnen inzetten en zodoende informatie kunnen vergaren. Informatie in een vroeg stadium over terroristische activiteiten leidt ertoe dat op tijd strafrechtelijke bewijs kan worden vergaard en verdachten succesvol kunnen worden vervolgd.

Veronderstelde context

Bij toepassing van de nieuwe bijzondere bevoegdheden in de opsporing gaat de wetgever uit van een situatie waarbij sprake is van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Dan kan het gaan om een anonieme melding, om een CIE-bericht, om een AIVD bericht of om een 'gerucht' dat nog niet kan worden hardgemaakt. Bij het bestaan van 'zachte' informatie die mogelijk duidt op de voorbereiding van een terroristisch misdrijf, kunnen de verruimde bevoegdheden worden toegepast en kan deze informatie worden ontkracht of worden hardgemaakt.

Relatie met AIVD-onderzoek

Van oudsher zijn het de inlichtingendiensten die zich bezig houden met het tijdig onderkennen en voorkomen van terroristische dreigingen. Nu door de nieuwe wet politie en justitie in een eerdere fase al strafrechtelijk onderzoek kunnen verrichten, is het mogelijk dat het opsporingsonderzoek parallel loopt aan een AIVD-traject. Om te voorkomen dat de afzonderlijke onderzoeken van de AIVD en justitie elkaar nega-

tief kunnen beïnvloeden, is in de wet opgenomen dat de AIVD tijdig en adequaat moet worden geïnformeerd over de ingezette bevoegdheden.⁴ Het criterium 'aanwijzingen' is ook van toepassing bij twee andere onderdelen van de wet, namelijk bij het verkennend onderzoek (paragraaf 2.3) en bij de onderzoeksbevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden (paragraaf 2.4).

2.3 Verkennend onderzoek

Het verkennend onderzoek dat binnen het commune strafprocesrecht reeds bestaat, heeft als doel om onderzoek te doen naar sectoren in de samenleving waarvan aanwijzingen bestaan dat 'binnen verzamelingen van personen' in die sectoren misdrijven worden gepleegd of voorbereid (art. 126gg Sv). Het is onderzoek dat wordt uitgevoerd om de opsporing in concrete strafzaken voor te bereiden. Zo'n verkennend onderzoek wordt niet gestart op grond van concrete verdenkingen tegen concrete personen maar op grond van aanwijzingen van strafbare feiten binnen bepaalde sectoren. Resultaten uit een verkennend onderzoek kunnen gebruikt worden om prioriteiten te stellen binnen de opsporing of om een concreet opsporingsonderzoek te starten. Bij reguliere criminaliteit mogen geen bijzondere opsporingsbevoegdheden worden gebruikt als het gaat om zo'n verkennend onderzoek: het gaat om het verwerken van gegevens uit politieregisters en om open bronnen en vrijwillig verstrekte gegevens. Het is in principe niet mogelijk om gegevens te vergaren uit niet-openbare bronnen. *'De effectiviteit van het verkennend onderzoek wordt daardoor beperkt'*, aldus de minister in de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 19). De Wet opsporing terroristische misdrijven maakt het nu mogelijk om bij verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven ook gegevens uit niet-openbare bronnen te kunnen vorderen. Het gaat om de vordering van twee soorten gegevens. In de eerste plaats gaat het om identificerende gegevens, bijvoorbeeld naam, adres, geboortedatum, geslacht en administratieve kenmerken zoals bankrekeningnummer of lidmaatschapsnummer (art. 126 ii Sv/126zi Sv). Identificerende gegevens ten aanzien van telecommunicatie kunnen ook worden opgevraagd. De wetgever stelt dat dit een beperkte categorie gegevens betreft *'die slechts in beperkte mate kan raken aan de persoonlijke levenssfeer. Gelet op het belang van deze gegevens voor een verkennend onderzoek, en het belang terroristische aanslagen te voorkomen, is het naar mijn mening gerechtvaardigd deze bevoegdheid toe te kennen ten behoeve van verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven.'* (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 19)

In de tweede plaats gaat het om het verkrijgen van gegevensbestanden van publieke en private organisaties, met als doel deze gegevens te kunnen bewerken (art. 126hh Sv). Door gegevensbestanden aan elkaar te koppelen, in combinatie met elkaar te verwerken en met elkaar te vergelijken kan bekeken worden welke personen in verschillende bestanden voorkomen (in Duitsland bekend als 'Rasterfahndung'; een opsporingsmiddel dat in de jaren zeventig werd ingevoerd om RAF-terroristen op te kunnen sporen). Gedacht wordt hierbij aan de mogelijkheid om met daderprofielen en risicoprofielen te werken, zoals in de memorie van toelichting staat:

'Door gegevens in combinatie met elkaar te verwerken, kunnen gegevens worden geanalyseerd en kunnen bestanden aan de hand van bepaalde voor het onderzoek relevante profielen worden doorzocht. Hierdoor kunnen verborgen patronen

⁴ Hiervoor vindt het 'Afstemmingsoverleg Terrorisme' (AOT) plaats, een structureel overleg waaraan politie, AIVD en OM deelnemen.

in handelingen of gebeurtenissen worden ontdekt en kunnen personen worden gevonden die passen binnen een bepaald profiel. Deze mogelijkheid gegevens te bewerken kan effectief zijn in het kader van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven. Gegevensbestanden kunnen worden doorzocht op bepaalde profielen en patronen van handelingen en gedrag van personen die in het kader van de bestrijding van terrorisme van belang zijn. Hierbij kan gedacht worden aan een verkennend onderzoek naar de financiering van terroristische misdrijven.' (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 20)

En verderop in de toelichting:

'Juist het doorzoeken en bewerken van vooraf niet geselecteerde gegevens aan de hand van bepaalde zoek sleutels, profielen en patronen kan nieuwe verbanden blootleggen en onverwachte inzichten opleveren, hetgeen in het kader van een verkennend onderzoek effectief kan zijn. Het wetsvoorstel bevoegdheden voor het verkrijgen van gegevens voorziet hierin.' (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 24)

Als voorbeeld noemt de wetgever aanwijzingen dat rond een complex van gebouwen activiteiten plaatsvinden die kunnen wijzen op het voorbereiden van terroristische misdrijven. In die situatie zouden (delen van) gegevensbestanden verkregen kunnen worden van bedrijven die in die gebouwen gehuisvest zijn. Een ander voorbeeld is een groep mensen waarover aanwijzingen bestaan dat individuele leden uit die groep faciliteiten proberen te verwerven of personen proberen te werven voor het voorbereiden van terroristische misdrijven. In die situatie zouden gegevens kunnen worden opgevraagd van bedrijven die diensten verlenen aan de betreffende groep.

In de memorie van toelichting benadrukt de minister dat het van belang is een zo klein mogelijke selectie van bestanden te vorderen, echter wel genoeg om de informatie waar men naar op zoek is, te kunnen vinden (p. 21). Verder wordt gesteld dat de verkregen en bewerkte informatie *'veelal nader zal moeten worden onderzocht voordat aan de informatie daadwerkelijke gevolgtrekkingen kunnen worden verbonden'*, omdat bij de bewerking van gegevensbestanden personen in beeld kunnen komen, waarvan later kan blijken dat zij toch geen betrokkenheid hebben bij terroristische misdrijven. *'Veelal zal aldus verkregen informatie alleen in combinatie met andere informatie kunnen bijdragen aan de voorbereiding van de opsporing'* aldus de memorie van toelichting (p. 21). Vanwege het ingrijpende karakter van deze persoonsgegevens verzameling, wordt in de toelichting verder benadrukt dat het vorderen en bewerken van gegevens verbonden moet worden aan nauwe voorwaarden en strikte waarborgen. Zo dient de bewerking van gegevens zo veel mogelijk automatisch te gebeuren, zonder menselijke tussenkomst.

Bij het verkennend onderzoek gaat het dus niet om de vordering van gegevens die betrekking hebben op personen die mogelijk van betekenis zijn voor de opheldering van een concreet misdrijf, maar om het onderzoeken van een grotere groep van (mogelijk) onverdachte personen die bepaalde kenmerken met elkaar delen. De nieuwe wet bepaalt dat bij verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven ook identificerende gegevens mogen worden opgevraagd evenals volledige gegevensbestanden van derden om deze nader te bewerken. Het gaat dus om gegevens die juist niet vooraf zijn bepaald en die niet tot doel hebben een concreet misdrijf op te helderen (zoals bij de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf wel het geval is).

Veronderstellingen

Over al bestaande wetgeving

- Het niet kunnen vorderen van niet-openbare gegevens van derden leidt ertoe dat opsporingsinstanties geen goed inzicht kunnen krijgen in sectoren (of een verzameling van personen) waar een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven op is gericht.
- Het niet adequaat uitvoeren van verkennend onderzoek leidt ertoe dat niet kan worden nagegaan of in de betreffende sector personen zijn die terroristische misdrijven plegen of voorbereiden, en zo ja, welke personen dat zijn en welke werkwijze zij hanteren. Daardoor kan de concrete opsporing van terroristische misdrijven niet goed worden voorbereid.

Over verruimde wetgeving

- Het vorderen en bewerken van gegevens bij een verkennend onderzoek kan ertoe leiden dat opsporingsinstanties groter en daardoor beter inzicht krijgen in de mogelijke betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van terroristische misdrijven.
- Groter inzicht in de mogelijke betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van terroristische misdrijven leidt ertoe dat opsporingsinstanties een betere beslissing kunnen nemen over de eventuele start van een opsporingsonderzoek in een concrete strafzaak.

Veronderstelde context

De verruimde bevoegdheden bij verkennend onderzoek worden toegepast als er aanwijzingen bestaan van de betrokkenheid van een sector, gebouwencomplex of infrastructuur ('verzameling van personen') bij het plegen of beramen van terroristische misdrijven.

2.4 Fouilleren in veiligheidsrisicogebieden

Naast een verruiming van de mogelijkheid om bijzondere opsporingsmiddelen in te zetten en verkennend onderzoek te verrichten, biedt de Wet opsporing terroristische misdrijven ook een verruiming van de mogelijkheid om in openbare ruimten personen te fouilleren en vervoermiddelen en voorwerpen te onderzoeken (Titel Vb, art. 126zq-zs Sv). Het gaat om fouilleerbevoegdheden die kunnen worden uitgevoerd in daarvoor aangewezen gebieden, zogenoemde *veiligheidsrisicogebieden*. In het kader van de wet worden twee soorten gebieden onderscheiden: *tijdelijke* veiligheidsrisicogebieden en *permanente* veiligheidsrisicogebieden.

De *tijdelijke* veiligheidsrisicogebieden worden door de officier van justitie aangewezen, in het geval er aanwijzingen zijn van een terroristisch misdrijf. Opsporingsambtenaren mogen, na een (mondeling) bevel van de officier van justitie, in het aangewezen gebied onderzoek doen aan auto's, personen en voorwerpen voor de duur van ten hoogste twaalf uur.

'Concrete dreigingsinformatie met betrekking tot een bepaald gebied zal in de regel de officier van justitie tot het besluit brengen opsporingsambtenaren te gelasten dat zij personen, vervoermiddelen of voorwerpen aan onderzoek onderwerpen. Het gaat dan niet om gebieden die vanwege hun functie min of meer permanent een risico vormen voor terroristische aanslagen. De plotselinge aanleiding – in de vorm van aanwijzingen – noopt hier tot toepassing van de bevoegdheden tot daadwerkelijke voorkoming van terroristische aanslagen.'

(Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 16)

In een aangewezen gebied hoeft een opsporingsambtenaar niet voor elk individu bij wie hij de onderzoeksbevoegdheden toepast, verantwoording af te leggen en hij kan het bestaan van aanwijzingen – gelet op het bevel – als gegeven beschouwen, zo stelt de memorie van toelichting. Het belang van het onderzoek moet leidend zijn als het gaat om de keuze voor de te onderzoeken personen, voorwerpen of auto's. Daarbij is het eigen inzicht van de individuele opsporingsambtenaar bepalend voor de keuzes die gemaakt worden, zo staat in de toelichting bij de wet:

'Waar de aanwijzing niet concreter wordt dan de aanwijzing van een bepaalde plaats waar het onheil zou kunnen plaatsvinden, zal het er voor de opsporingsambtenaar op aankomen groepen van personen te selecteren die naar zijn eigen vakbekwaam inzicht in het belang van het onderzoek in aanmerking komen voor de bevoegdheidsuitoefening.' (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 44)

In de *permanente* veiligheidsrisicogebieden mogen dezelfde onderzoeksbevoegdheden worden toegepast, maar hier is geen bevel van de officier van justitie nodig. Deze permanente gebieden zijn aangewezen bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Het gaat om gebieden die volgens de wetgever vanwege hun functie een permanent risico vormen voor een terroristische aanslag, bijvoorbeeld luchthavens. Deze gebieden worden geselecteerd aan de hand van beschikbare dreigingsinformatie, afkomstig van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De bevoegdheden kunnen door opsporingsambtenaren tegen iedereen worden toegepast die zich in de veiligheidsrisicogebieden bevindt, maar ook hier dient het onderzoek leidend te zijn bij de keuze voor de te onderzoeken subjecten. Maar met het oog op voorkoming van terroristische misdrijven kan in principe te allen tijde gefouilleerd worden. De toepassing van de bevoegdheden zal in een permanent veiligheidsrisicogebied niet anders zijn dan in een tijdelijk aangewezen veiligheidsrisicogebied, of zoals in de toelichting staat over permanente veiligheidsrisicogebieden:

'Voor dergelijke gebieden geldt dat dreigingsanalyses duidelijk hebben gemaakt dat sprake is van een zekere constante dreiging dat aldaar een terroristisch misdrijf kan worden begaan. Het bevel van de officier van justitie in verband met aanwijzingen van een terroristisch misdrijf heeft hier plaatsgemaakt voor de kwalificatie [permanent] 'veiligheidsrisicogebied.' (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 44)

De ervaring en deskundigheid van de opsporingsambtenaar zou ook hier bepalend moeten zijn voor de toepassing van de bevoegdheden. Criteria op grond waarvan besloten wordt om personen, voorwerpen of voertuigen te onderzoeken, zullen samenhangen met de aard van het betreffende gebied. De wetgever noemt als voorbeeld de vertrekhal van een luchthaven, waar fouillering van een ruime groep meer voor de hand ligt dan in bijvoorbeeld het dunbevolkte agrarisch gebied waar de kerninstallaties van Borsele liggen (p. 44). Van elke fouillering dient wel verslag te worden gedaan en aan elke persoon die wordt gefouilleerd dient een informatieblad te worden uitgereikt. Mensen die menen onheus te zijn bejegend, kunnen zodoende een klacht indienen.

Als omstandigheden in een permanent aangewezen gebied wijzigen waardoor niet langer gesproken kan worden van een *permanent* risico voor terroristische aanslagen, dient de aanwijzing van zo'n gebied (bij AMvB) weer te worden ingetrokken.

Hoe verhoudt deze nieuwe wetgeving zich tot de veiligheidsrisicogebieden die in verschillende grote steden reeds bestonden en waarin 'preventief fouilleren' al mogelijk was? Vanaf 2002 is het in het kader van de gemeentewet voor burgemeesters mogelijk om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen (art. 151B Gemeentewet). Bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens of bij ern -

stige vrees daarvoor, kan de burgemeester een gebied aanwijzen. De gemeenteraad moet daar wel mee instemmen. In zo'n veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie het vervolgens mogelijk maken om preventief te fouilleren (art. 50, lid 3, art. 51, lid 3 en art. 52, lid 3 Wet wapens en munitie) en kan de politie de opdracht krijgen om personen, tassen en auto's in het aangewezen gebied te onderzoeken op wapens en explosieve stoffen, zonder dat sprake is van een concrete verdenking. De meerwaarde van de veiligheidsrisicogebieden die zijn aangewezen in het kader van de Wet opsporing terroristische misdrijven is volgens de wetgever dat de onderzoeksbevoegdheden worden uitgebreid; behalve naar wapens en munitie kan ook naar andere spullen worden gezocht en kunnen monsters worden genomen. Alles wat mogelijk wijst op een op handen zijnde aanslag – dus ook valse papieren, gestolen uniformen, ideologische geschriften, plattegronden, brieven, aantekeningen et cetera – kan onderwerp zijn van een doorzoeking.

Daarnaast vond de wetgever het van belang dat opsporingsdiensten bij informatie over een mogelijke terroristische aanslag onmiddellijk zouden kunnen optreden (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, p.14). Bij de veiligheidsrisicogebieden die in het kader van de Gemeentewet worden aangewezen, moet eerst een bestuurlijk traject worden doorlopen en gelden procedurele voorwaarden, zoals instemming van de gemeenteraad. Dat is tijdrovend. Bij het aanwijzen van een tijdelijk veiligheidsrisicogebied in het kader van de Wet opsporing terroristische misdrijven zijn die procedures niet nodig en kan de officier van justitie meteen – onafhankelijk van het lokale bestuur – een gebied inkaderen en dat vervolgens helemaal laten onderzoeken. (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, p.43) In permanente gebieden kan de politie meteen in actie komen zonder een bevel van de officier van justitie (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, p.43). Alle informatie die de politie tegenkomt tijdens het onderzoek, kan worden gebruikt in een strafrechtelijk onderzoek dat daar eventueel op volgt.

Veronderstellingen

Over al bestaande wetgeving

- Bestaande (fouilleer-)bevoegdheden leiden ertoe dat de politie bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf niet onmiddellijk en adequaat onderzoek kan doen naar voorwerpen die voor de opsporing van een terroristisch misdrijf relevant kunnen zijn.
- Bestaande fouilleerbevoegdheden leiden er, vanwege de verplichte bestuurlijke procedures, toe dat de politie bij gebiedsgebonden aanwijzingen van een terroristische dreiging niet onmiddellijk ter plekke nader onderzoek kan doen.
- Bovenstaande leidt ertoe dat politie en justitie bij een gebiedsgebonden dreiging niet adequaat en snel onderzoek kunnen verrichten, waardoor een terroristische aanslag mogelijk niet kan worden voorkomen.

Over verruimde wetgeving

- De ruimere fouilleerbevoegdheden leiden ertoe dat de politie, onafhankelijk van het lokale bestuur, onmiddellijk ter plekke onderzoek kan doen bij aanwijzingen van een gebiedsgebonden terroristische dreiging, waardoor een terroristische aanslag wordt voorkomen;
- De nieuwe fouilleerbevoegdheden leiden ertoe dat alle informatie die bij een fouillering wordt aangetroffen, kan worden gebruikt in een strafrechtelijk onderzoek.

Veronderstelde context

De verruimde fouilleerbevoegdheden worden toegepast in (semi-) permanent en tijdelijke aangewezen veiligheidsrisicogebieden. Tijdelijke veiligheidsrisicogebieden worden ingesteld indien er gebiedsgebonden aanwijzingen zijn van een terroristisch

misdrijf. (Semi-)permanente veiligheidsrisicogebieden worden ingesteld als uit dreigingsanalyses blijkt dat in een gebied een constante dreiging is dat daar een terroristisch misdrijf kan worden gepleegd.

Naast verruimde bevoegdheden 'aan de voorkant' van het opsporingsproces, behelst de wet enkele verruimde bevoegdheden die van toepassing zijn op de vrijheidsbeneming van verdachten van terroristische misdrijven en gerelateerd zijn aan de duur van het opsporingsonderzoek.

2.5 Bewaring buiten ernstige bezwaren

Bij reguliere misdrijven kunnen verdachten na aanhouding en in verzekeringstelling nog maximaal veertien dagen in bewaring worden gesteld als sprake is van ernstige bezwaren (art. 67 Sv). De maximale duur van de bewaring wordt door de rechter-commissaris bevolen. Het criterium 'ernstige bezwaren' impliceert dat er meer is dan 'een redelijk vermoeden van schuld', dat voor een gewone verdenking volstaat. De Wet opsporing terroristische misdrijven maakt het nu mogelijk om verdachten van terroristische misdrijven ook buiten ernstige bezwaren om maximaal veertien dagen in bewaring te stellen (art. 67, lid 4 Sv). Na die veertien dagen moet voor gevangenhouding alsnog aan het criterium van ernstige bezwaren worden voldaan. De achterliggende veronderstelling bij het verruimde criterium voor bewaring is dat bij de start van een onderzoek naar terroristische misdrijven vaak nog geen stevige verdenking bestaat, terwijl het risico op een terroristische aanslag groot is. In de memorie van toelichting staat over de bewaring buiten ernstige bezwaren:

'Dit is nodig omdat de aanwijzingen bij de start van een onderzoek naar het voorbereiden van een terroristische aanslag veelal nog niet een hecht onderbouwde verdenking behelzen. Tegelijkertijd kan, gelet op het grote aantal slachtoffers dat bij een dergelijke aanslag kan vallen, daadwerkelijk optreden tegen mogelijke betrokkenen niet worden uitgesteld. Deze factoren leiden ertoe dat in verzekeringstelling zich in deze gevallen op basis van een betrekkelijk lichte verdenking kan voordoen.' (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 26)

Daarnaast wordt het internationale aspect van terrorisme genoemd, wat ertoe leidt dat terrorismezaken vaak (mede) in het buitenland plaatsvinden en waarbij inlichtingendiensten bij de informatieverschaffing een rol kunnen spelen (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 26). Door dat internationale aspect kan het zijn dat dergelijke onderzoeken meer tijd vergen om tot ernstige bezwaren te komen, terwijl vrijlating van verdachten niet verantwoord wordt geacht. De wetgever wil het risico uitsluiten dat personen die voor de samenleving een ernstige bedreiging vormen, worden vrijgelaten en hanteert daarom een 'lichte verdenking' als criterium voor bewaring.

Veronderstellingen

Over al bestaande wetgeving

- Het criterium 'ernstige bezwaren' voor bewaring kan ertoe leiden dat verdachten van terroristische misdrijven die voor de maatschappij een ernstige bedreiging vormen, te vroeg weer op vrije voeten worden gesteld omdat er onvoldoende onderzoekstijd beschikbaar is om te kunnen beslissen of sprake is van ernstige bezwaren.
- Te vroege vrijlating van verdachten kan mogelijk leiden tot een onaanvaardbare maatschappelijke dreiging.

Over verruimde wetgeving

- Het loslaten van het criterium 'ernstige bezwaren' leidt ertoe dat opsporingsdiensten meer tijd krijgen om te onderzoeken of sprake is van ernstige bezwaren, waardoor de risico's die gepaard gaan met vrijlating van verdachten sterk worden gereduceerd.

Veronderstelde context

Deze verruimde bevoegdheid wordt toegepast als personen worden verdacht van een terroristisch misdrijf, terwijl nog geen sprake is van ernstige bezwaren. Het opsporingsteam heeft nog onvoldoende bewijs kunnen vergaren voor ernstige bezwaren maar vindt het vanwege onderzoeksbelang wel wenselijk de verdachte veertien dagen langer vast te houden.

2.6 Geheimhouding van processtukken

Verdachten van reguliere misdrijven kunnen maximaal negentig dagen in voorlopige hechtenis worden gehouden als na bewaring nog gevangenhouding volgt (art. 66 lid 1, Sv). Als men na die 90 dagen de voorlopige hechtenis wil verlengen, moet de strafzaak voorkomen bij de rechtbank. De rechtbank moet dan in een openbare zitting beslissen over het verlengen van de voorlopige hechtenis, ook als het opsporingsonderzoek dan nog loopt en de zaak nog niet inhoudelijk kan worden behandeld.⁵ Dat betekent dat de verdachten inzage krijgen in het strafdossier en in alle processtukken op het moment van de dagvaarding, ook als verlenging van voorlopige hechtenis wordt bevolen. De minister vindt deze gang van zaken bij onderzoek naar terroristische misdrijven onwenselijk, of zoals in de memorie van toelichting staat:

'Dat nu komt in iedere geval bij een onderzoek naar terroristische misdrijven dat zich als gezegd – zeer wel in het buitenland kan afspelen, en waarbij informatie-verschaffing door inlichtingendiensten een rol kan spelen, onwenselijk voor. Voor-tijdige openbaarmaking van de processtukken kan niet alleen een adequate voorbereiding van de strafzaak tegen verdachten bemoeilijken; zij kan ook schadelijk zijn voor de opbouw van strafzaken tegenover eventuele medeverdachten. Voorgesteld wordt daarom, verdere verlenging van de voorlopige hechtenis met periodes van drie maanden door de raadkamer, voorafgaand aan de terechtzitting, nog gedurende ten hoogste twee jaren mogelijk te maken.' (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 28)

De Wet opsporing terroristische misdrijven maakt het mogelijk dat, als een opsporingsonderzoek nog niet is afgerond en men de voorlopige hechtenis na negentig dagen wil verlengen, bepaalde processtukken buiten het dossier kunnen worden gehouden. Het betreft volgens de wetgever processtukken die voor de rechterlijke beslissing inzake verlenging van de voorlopige hechtenis niet essentieel zijn. De raadkamer moet dan beoordelen of verdere vrijheidsbeneming gerechtvaardigd is om op grond van de wel beschikbare informatie. Het moment waarop verdachten volledige inzage in de processtukken krijgen, wordt daarmee uitgesteld. Bij verdere verlenging van een terroristisch misdrijf kan de duur van de gevangenhouding na verloop van de eerste negentig dagen ten hoogste twee jaar worden verlengd, telkens met periode van maximaal negentig dagen.

⁵ Als de rechter de zitting dan onmiddellijk schorst, spreekt men van een 'pro forma zitting'. Dan wordt niet onmiddellijk tot behandeling van de strafzaak overgegaan, maar krijgt de verdachte wel inzage in alle processtukken.

De achterliggende gedachte bij deze verruimde wetgeving is dat de wetgever het onwenselijk vindt dat de verdachten na maximaal negentig dagen gevangenhouding inzage krijgen in alle processtukken, terwijl het opsporingsonderzoek nog loopt. Voortijdige openbaarmaking van alle stukken kan een adequate voorbereiding van de strafzaak bemoeilijken en kan schadelijk zijn voor de opbouw van strafzaken tegen eventuele medeverdachten, zo is de gedachte.

Veronderstellingen

Over al bestaande wetgeving

- Inzage door verdachten in het strafdossier na negentig dagen kan ertoe leiden dat informatie uit het strafdossier naar buiten komt en bij (mede)verdachten en andere betrokkenen terechtkomt, waardoor de voorbereiding van de strafzaak wordt bemoeilijkt en waardoor schade wordt berokkend aan de opbouw van strafzaken tegen medeverdachten.

Over verruimde wetgeving

- Uitstel van inzage in het volledige strafdossier kan leiden tot geheimhouding van sommige processtukken, wat leidt tot een betere voorbereiding van de strafzaak.

Veronderstelde context

Uitstel van inzage in het strafdossier kan worden toegepast als verdachten van een terroristisch misdrijf langer dan 90 dagen in gevangenhouding zitten, en het opsporingsonderzoek is in die periode nog niet afgerond. Dat is mede met het oog op mogelijke medeverdachten die nog niet voldoende in kaart zijn gebracht.

2.7 Tot slot

Uiteenlopende organisaties en personen hebben gereageerd op de nieuwe wet, al dan niet in de adviesronde van het wetsvoorstel. Er is op het wetsvoorstel gereageerd door het OM, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) en in verschillende publicaties door individuele rechtsgeleerden (o.a. Cleiren, 2006; Van Kempen, 2005; De Roos, 2005). Zie Van der Woude (2010) voor een uitvoerig overzicht van de gevoerde discussie over de wet, ook in de Tweede Kamer.

Het OM kon zich in grote lijnen vinden in de nieuwe wet en acht de verruiming van de wet noodzakelijk voor een adequate bestrijding van terrorisme. De kritiek en reactie van andere organisaties en personen vatten we hieronder heel kort samen en had vooral betrekking op de volgende punten:

- *Nut en noodzaak* van de nieuwe bevoegdheden. De vraag die wordt gesteld is waarom de bestaande wettelijke instrumenten tekort zouden schieten, ook gezien de mogelijkheden die reeds bestaan ten aanzien van bijvoorbeeld de strafbaarstelling van samenspanning, terroristische organisatie en voorbereidende handelingen.
- *De vaagheid* van het begrip aanwijzingen. Het begrip wordt door de minister niet gedefinieerd.
- *Onvoldoende rechtswaarborgen / niet gerechtvaardigde inbreuk op privacy in relatie tot artikel 8 EVRM*. Hier wordt met name bedoeld op niet-verdachte personen die door de nieuwe wet object van onderzoek kunnen worden, op het dwangmiddel bewaring dat door de nieuwe wet al mogelijk wordt bij een lichte verdenking en op de rechter die door de nieuwe wet op basis van onvolledig stukken moeten beslissen of hechtenis kan voortduren. Verder wordt gewezen op het feit dat voor individuele personen bij wie het dwangmiddel 'fouilleren' wordt

toegepast, geen verdenking en zelfs geen aanwijzing hoeft te bestaan. De NOvA spreekt in dit verband over *'verregaande gevolgen voor onschuldige burgers'*.

- *De reikwijdte van de nieuwe wet.* Hier wordt gewezen op het risico dat de verruimde bevoegdheden in het dagelijkse leven voor andere doelen dan terrorismebestrijding kunnen worden ingezet. Met name wordt dan gedacht aan de verruimde fouilleerbevoegdheden.

De minister stelt in een reactie op hierop dat de Nederlandse overheid er alles aan doet om een terroristische aanslag te voorkomen. Daar waar mogelijk worden de rechten van burgers gewaarborgd. In de memorie van toelichting worden verder, als reactie op de kritiek, de doeleinden en de werking van de wet sterker geëxpliciteerd, als ook de waarborgen die worden ingebouwd. In het algemeen stelt de minister:

'De grote bedreiging die van terroristische aanslagen uitgaat, rechtvaardigt dat bevoegdheden die op de persoonlijke levenssfeer aangrijpen bij terroristische misdrijven op grond van een lichter wettelijk criterium kunnen worden gehanteerd. Het ligt niet in de rede stil te blijven zitten tot de vaststelling dat bestaande bevoegdheden tekortschieten met praktijkvoorbeelden kan worden gestaafd.'
(Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 3)

In deze evaluatie gaan we niet expliciet in op deze punten van kritiek en de discussie daarover. We beperken ons tot empirisch onderzoek naar de wijze waarop de wet in de praktijk is toegepast en met welke gevolgen voor de opsporing. Wel kunnen op grond van de bevindingen uit dit onderzoek bovengenoemde discussie en kritiekpunten opnieuw tegen het licht worden gehouden.

3 Het gebruik van de wet

3.1 Voorlichting over de wet

Om te zorgen dat wetten en regels die betrekking hebben op de opsporing en vervolging van misdrijven op uniforme wijze worden gebruikt, wordt het uitvoeringsbeleid centraal vastgelegd door het College van Procureurs Generaal. Het beleid dat geldt voor de opsporing van terroristische misdrijven staat beschreven in een aanvulling op het Handboek voor de opsporing.⁶ Het uitvoeringsbeleid voor de Wet opsporing en vervolging van terroristische misdrijven is vastgelegd in de 'Aanwijzing opsporingsbevoegdheden', die is opgenomen in deze aanvulling. Zowel over de vaststelling van het beleid, als over de beschrijving ervan heeft afstemming plaatsgevonden met het (voormalige) Ministerie van Justitie. Uit onderzoek dat tijdens de eerste ronde van de monitor van de wet werd uitgevoerd is gebleken dat de implementatie van de wet goed is verlopen (De Poot et al., 2008). In informatiebijeenkomsten en opleidingstrajecten is ruim aandacht besteed aan de nieuwe wettelijke mogelijkheden en informatie over de wet is gemakkelijk terug te vinden op het intranet van politie en OM. Geïnterviewden bleken goed op de hoogte te zijn van de mogelijkheden van de nieuwe wet. Algemene informatie over de wijze waarop de wet bij politie en OM is geïntroduceerd en over de wijze waarop men over de wet werd voorgelicht, is terug te vinden in het eerste monitorrapport (De Poot et al., 2008, p. 23-39). Voor de onderzoeksbevoegdheden in permanente veiligheidsrisicogebieden geldt dat ze door hun aard meer lokale afstemming hebben vereist. Hierop gaan we in hoofdstuk 6 van dit rapport nader in, waar we beschrijven op welke wijze deze specifieke opsporingsbevoegdheid in de praktijk wordt gebruikt.

3.2 Het gebruik van de wet tussen 2007 en 2011

Tussen 2007 en 2011 zijn in Nederland in totaal 106 terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken uitgevoerd. Dat betroffen 55 onderzoeken bij het landelijk parket en 51 onderzoeken in de regio's bij de arrondissementsparketten. Het ging om zowel grote, langlopende opsporingsonderzoeken als kleine, kortlopende 'mini-onderzoekjes' waarbij soms bijzondere opsporingsbevoegdheden werden ingezet. De kortlopende onderzoeken liepen doorgaans in de regio's, de grote langlopende onderzoeken meestal bij het landelijk parket. In dit hoofdstuk bespreken of en op welke wijze de Wet opsporing terroristische misdrijven bij die onderzoeken is gebruikt, vanaf de invoering van de wet in februari 2007 tot juni 2011. In dit rapport zullen we de term 'aanwijzingen-onderzoek' nu en dan gebruiken als het gaat om onderzoek waarbij op grond van aanwijzingen bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn ingezet. Voor onderzoek waarin een verdenking is aangenomen, hanteren we soms de term 'verdenking-onderzoek'.

Opsporingsonderzoek: aanwijzingen en bewaring buiten ernstige bezwaren

Van de 106 terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken is in 18 opsporingsonderzoeken gebruikgemaakt van de nieuwe wettelijke bevoegdheden. Bij 15 opsporingsonderzoeken zijn bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet op grond van aanwijzingen, bij 4 opsporingsonderzoeken zijn verdachten in bewaring gesteld zonder ernstige bezwaren. In één opsporingsonderzoek zijn twee elementen uit de nieuwe wet toegepast, namelijk de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden

⁶ Paragraaf 1.11: Opsporing van terroristische misdrijven, pp.135-166, (gepubliceerd in de *Staatscourant* van 8 maart 2007, 48, p. 17).

op grond van aanwijzingen en – in een latere fase – inbewaringstelling zonder ernstige bezwaren.

De vier onderzoeken waarbij verdachten in bewaring zijn gesteld zonder ernstige bezwaren, werden onder gezag van het landelijk parket uitgevoerd. Van de 15 opsporingsonderzoeken die op grond van aanwijzingen zijn gestart, zijn 7 onderzoeken in de regio verricht onder leiding van een arrondissementsparket. De andere 8 aanwijzingen-onderzoeken werden onder gezag van het landelijk parket door de nationale recherche uitgevoerd.

Fouilleren in veiligheidsrisicogebieden

Van de mogelijkheid om te fouilleren in veiligheidsrisicogebieden is zeer beperkt gebruikgemaakt. Er zijn in de onderzochte periode geen tijdelijke veiligheidsrisicogebieden ingesteld. Wel zijn bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) permanente veiligheidsrisicogebieden aangewezen. Het gaat om gebieden die volgens de wetgever vanwege hun functie een permanent risico vormen voor een terroristische aanslag; de gebieden op en rondom de luchthavens in Nederland, het Mediapark, de kerninstallaties Borsele, het Binnenhof in Den Haag en de centrale treinstations in de vier grote steden. Deze gebieden zijn in de periode voor de invoering van de wet geselecteerd aan de hand van beschikbare dreigingsinformatie, afkomstig van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Sinds de invoering in 2007 zijn er geen nieuwe permanente gebieden bij gekomen en is geen van de bestaande gebieden geschrapt. In één permanent veiligheidsrisicogebied wordt op structurele basis gebruikgemaakt van de bevoegdheden om personen, voorwerpen en voertuigen te onderzoeken, namelijk in het buitengebied van Schiphol. In de andere gebieden worden de bevoegdheden niet of nauwelijks toegepast.

Verkenkend onderzoek en uitstel van processtukken

Tussen 2007 en 2011 is geen gebruikgemaakt van de andere verruimde bevoegdheden die de wet biedt. Er zijn geen verkennende onderzoeken verricht en er is geen gebruikgemaakt van uitstel tot volledige inzage in processtukken. In de vier jaar dat dit onderzoek is uitgevoerd, hebben geïnterviewden ook nooit gesproken over overwegingen omtrent het gebruik van deze laatstgenoemde bevoegdheden, ook niet bij navraag. Wel is recent, buiten de monitorperiode, één verkennend onderzoek uitgevoerd waarbij gegevens zijn opgevraagd op grond van de nieuwe wetgeving. Daarover is in de volgende paragraaf meer te lezen.

De gegevens omtrent de uitvoering van de wet zijn samengevat in tabel 1.

Tabel 1 Aantal terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken in de periode 2007-2011 en het gebruik van de Wet opsporing terroristische misdrijven

Totaalaantal terrorismegerelateerd opsporingsonderzoeken 2007-2011	106 opsporingsonderzoeken (zowel landelijk als regionaal)
<i>Gebruik van de nieuwe wet:</i>	
Inzet bijzondere opsporingsmiddelen op grond van aanwijzingen (Titel Vb)	In 15 opsporingsonderzoeken
Bewaring buiten ernstige bezwaren	In 4 opsporingsonderzoeken
Fouilleren in permanente veiligheidsrisicogebieden	In buitengebied Schiphol
Fouilleren in tijdelijke veiligheidsrisicogebieden	Geen tijdelijke gebieden ingesteld
Uitstel van inzage in processtukken	Niet toegepast
Verkennd onderzoek	Niet toegepast

In het vervolg van dit rapport gaan we nader in op de situaties waarbij de wet is toegepast. We kijken naar de omstandigheden, de wijze van gebruik en de redenen waarom voor de nieuwe wet is gekozen. Ook kijken we welk gevolg het gebruik van de nieuwe wet had voor het opsporingsproces. We doen dat per onderdeel van de wet, en spiegelen de bevindingen elke keer aan veronderstellingen over de werking van de oude en nieuwe wet. Voor zover dat uit het onderzoek naar voren komt, beschrijven we tevens op welke wijze politie en justitie handelen in de situaties waarbij de nieuwe wet niet is gebruikt terwijl de omstandigheden zich op zich wel leenden voor toepassing van de wet. Bij de beschrijving van het gebruik van de wet betrekken we ook de ervaringen en overwegingen van geïnterviewde functionarissen van politie en justitie, zoals die naar voren kwam in interviews die tijdens de vier monitorrondes zijn afgenomen.

In hoofdstuk 4 komt de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen aan de orde, in hoofdstuk 5 bewaring buiten ernstige bezwaren. In hoofdstuk 6 wordt het gebruik van verruimde fouilleerbevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden besproken. In dit hoofdstuk bespreken we tot slot kort het niet-gebruik van het verkennend onderzoek (paragraaf 3.3) en het uitstel van inzage in processtukken (paragraaf 3.4).

3.3 Verkennend onderzoek

Tussen 2007 en 2011 zijn geen verkennende onderzoeken verricht naar terroristische misdrijven. Wel is recent, ruim een jaar na de monitorperiode, een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke relatie tussen qat handel en (de financiering van) een islamitische terroristische organisatie in Afrika. Er waren geruchten over financiering van de terroristische organisatie door winst uit qat verkoop, maar er waren geen concrete feiten of namen van personen bekend. Ook was geen informatie voorhanden over deelname aan een criminele organisatie. Op grond van de nieuwe wettelijke mogelijkheden zijn, onder gezag van het landelijk parket, enige gegevens opgevraagd bij de belastingdienst en de douane en is een vergelijking gemaakt tussen de bestanden. Dat onderzoek is inmiddels gestopt vanwege andere prioriteiten bij politie en justitie. Het verkennend onderzoek heeft geen informatie opgeleverd op grond waarvan een opsporingsonderzoek kon worden gestart.

Afgezien van dit recente verkennende onderzoek, heeft zich sinds invoering van de wet geen situatie voorgedaan waarbij vordering van identificerende gegevens of bestanden voor verkennend onderzoek gewenst was. Op het terrein van terrorisme is helemaal geen verkennend onderzoek verricht, ook niet zonder gebruikmaking van de bijzondere bevoegdheden uit de nieuwe wet. Er hebben zich ook geen situa-

ties voorgedaan waarbij aanwijzingen bestonden van betrokkenheid van 'een verzameling van personen' – bijvoorbeeld bezoekers van een moskee of van een belwinkel – en waarbij niet al enige concrete informatie voorhanden was die leidde tot aanwijzingen of tot een verdenking.

De nieuwe wettelijke bevoegdheden zijn bedoeld voor de situatie waarin nog geen concrete gegevens voorhanden zijn omtrent mogelijke betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van terroristische misdrijven. In de afgelopen jaren heeft die situatie zich niet of nauwelijks voorgedaan en blijkt in de praktijk meestal al enige concrete informatie over betrokkenheid beschikbaar te zijn, waardoor een regulier opsporingsonderzoek kan worden gestart, op grond van aanwijzingen of op grond van een verdenking. Ook is het mogelijk om op grond van Titel V Sv bijzondere opsporingsmiddelen in te zetten als enige informatie aanwezig is over een criminele groepering, zonder concrete namen van personen. Een politiefunctionaris van de nationale recherche zegt daarover, in de context van onderzoek naar terrorisme:

'In de basisinformatie die wij hier krijgen zit meestal al voldoende voor een verdenking of voor aanwijzingen. Waarom zou je dan verkennend onderzoek gaan doen? Ook als je al onderzoek kan doen naar een groepering op grond van Titel V?'

Het opvragen van identificerende gegevens en gegevensbestanden is al mogelijk bij aanwijzingen en bij het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie (Titel V Sv), en de praktijk laat tot dusver zien dat in situaties waarbij al enige aanknopingspunten bestaan voor opsporing, gegevens kunnen worden gevorderd. Om die reden lijken de extra bevoegdheden uit de nieuwe wet behorende bij verkennend onderzoek niet te leiden tot extra inzicht in mogelijke betrokkenheid van personen bij terroristische misdrijven, een veronderstelling die ten grondslag ligt aan dit aspect van de nieuwe wet (zie paragraaf 2.2).

3.4 Geheimhouden van processtukken

Tussen 2007 en 2011 is geen gebruikgemaakt van uitstel tot volledige inzage in processtukken. In de onderzoeksperiode is nooit een strafzaak geweest waarbij uitstel van geheimhouding van processtukken nodig was, zo komt naar in de vier monitorronde's. Er is geen onderzoek geweest dat na drie maanden nog niet was afgerond en waarbij het wenselijk was om delen van het dossier nog langer geheim te houden. Met andere woorden, de omstandigheden waaronder dit aspect van de wet zou kunnen worden toegepast, hebben zich niet voorgedaan.

4 Opsporingsonderzoek op grond van aanwijzingen (Titel Vb)

Van alle verruiming die de Wet opsporing terroristische misdrijven biedt, is het meest gebruikgemaakt van de mogelijkheid om bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten op grond van het criterium aanwijzingen (Titel Vb), namelijk in vijftien opsporingsonderzoeken. Om te achterhalen hoe deze verruimde bevoegdheid in de praktijk is toegepast en met welke gevolgen, gaan we in dit hoofdstuk nader in op de start en het verloop van de vijftien opsporingsonderzoeken waarbij op grond van aanwijzingen is gerechercheerd. Ook bespreken we welke alternatieve strategieën door politie en justitie worden gehanteerd als geen gebruik wordt gemaakt van de nieuwe bevoegdheden.

4.1 Start van de aanwijzingen-onderzoeken

De veronderstelling van de wetgever bij deze verruiming was dat politie en justitie in een vroeg stadium bijzondere opsporingsbevoegdheden zouden kunnen inzetten, waardoor ze beter dan voorheen in staat zouden zijn om informatie te vergaren waarmee een terroristische aanslag zou kunnen worden voorkomen (zie paragraaf 2.2). Door vroegtijdig onderzoek zouden personen die betrokken zouden zijn bij het beramen of plegen van een terroristisch misdrijf kunnen worden opgespoord en zou eventueel strafrechtelijk bewijs kunnen worden gevonden.

Verschillende geïnterviewde politie- en justitiefunctionarissen stellen dat de nieuwe wet vooral op dit terrein mogelijkheden biedt. Ze wijzen op de mogelijkheid om risico's uit te sluiten en strafbare gedragingen vroegtijdig op te sporen, nog voordat sprake is van een acute dreiging. Daardoor zou het beter mogelijk zijn om bewijs te verzamelen waarmee personen die betrokken zijn bij een terroristisch misdrijf kunnen worden vervolgd. (Vgl. De Poot, 2008, p. 43, 47). In deze en de volgende paragraaf kijken we hoe dat in de praktijk is verlopen en op welke wijze de onderzoeken zijn gestart.

4.2 Aard van de startinformatie

Als we kijken naar de vijftien opsporingsonderzoeken die zijn gestart op grond van aanwijzingen, zien we drie soorten startinformatie. Zes onderzoeken zijn gestart naar aanleiding van informatie over mogelijke connecties van een persoon met een terroristische groepering of met een verdachte van een terroristisch misdrijf. In zes andere onderzoeken is gestart naar aanleiding van informatie over voorbereidende handelingen. Tot slot zijn drie onderzoeken gestart op grond van een (anonieme) melding over een bomaanslag of een zelfmoordaanslag. Bij die laatste onderzoeken kwam de informatie van een anonieme melder of uit een anonieme brief. Door de melders werden locaties genoemd en in twee gevallen ook de namen van personen die op het punt stonden het vliegtuig te nemen. De opsporingsonderzoeken naar deze informatie liepen heel kort en bestonden uit het verifiëren van enige informatie (opvragen van gegevens, onderscheppen van e-mail verkeer), gevolgd door een aanhouding (in dat geval is geschakeld naar een verdenking) of informeel gesprek met de betreffende personen. In alle drie de gevallen bleek al snel dat er geen sprake was van een terroristische dreiging. Een voorbeeld betreft een brief die binnenkomt bij een opsporingsdienst. In de brief wordt de naam van een man genoemd die in korte tijd zou zijn geradicaliseerd en het plan zou hebben om op

korte termijn naar het Midden-Oosten af te reizen om daar een zelfmoordactie uit te voeren. De informatie in de brief was volgens de officier van justitie te mager voor een verdenking, maar de opsporingsdienst wilde wel enkele gegevens achterhalen om een beter beeld te krijgen van de genoemde man. De informatie die werd verzameld leidde niet tot een verdere onderbouwing van de aanwijzingen, de man is vervolgens op informele wijze op het vliegveld aangesproken en daarna is het onderzoek stopgezet. De opsporingsdienst vermoedde achteraf dat de brief verband hield met een ruzie in familiare kring.

Van de zes onderzoeken die zijn gestart naar aanleiding van informatie over mogelijke connecties met verdachten van terroristische misdrijven, kwam in vier gevallen de startinformatie uit een ander terrorisme-gerelateerd opsporingsonderzoek, al dan niet gecombineerd met andere informatie. Het aanwijzingen-onderzoek liep in deze gevallen parallel aan een al lopend opsporingsonderzoek naar één of enkele verdachten, waarover wel enige concrete informatie ten aanzien van een terroristisch misdrijf of terroristisch netwerk beschikbaar was. Het aanwijzingen-onderzoek richtte zich op mogelijke betrokkenheid daarbij van andere personen. Over de persoon of personen daaromheen bestonden alleen aanwijzingen van betrokkenheid bij (de voorbereiding van) het terroristische misdrijf of het netwerk. Op grond van die 'zachte' informatie zijn bijzondere bevoegdheden ingezet op de groep van mogelijke betrokkenen rondom de verdachte. Deze opsporingsonderzoeken bestonden dus naast een verdenking-onderzoek. Twee van deze onderzoeken waren kleinschalig en kortdurend, twee andere grootschaliger en langer lopend. Een voorbeeld:

Een opsporingsonderzoek is gericht op een bredere groep rondom enkele personen die verdacht werden van bedreigingen en geweldsincidenten die mogelijk terrorisme-gerelateerd waren. Naast concrete informatie over een aantal incidenten en bedreigingen rondom een moskee, was er informatie voorhanden over een groep jongeren die in korte tijd zou zijn geradicaliseerd. Ook was er een ambtsbericht over enkele personen uit die groep die in het buitenland zouden verblijven. De vraag was of en op welke wijze de betrokken personen contact met elkaar onderhielden en in hoeverre zij betrokken waren geweest bij de incidenten rondom de moskee. Om dat te onderzoeken is – parallel aan een concreet verdenkingenonderzoek ten aanzien van de incidenten – een opsporingsonderzoek gestart op grond van aanwijzingen. De beschikbare informatie was volgens het opsporingsteam namelijk te weinig voor een verdenking van een terroristisch misdrijf, maar op grond van alle 'zachte' informatie konden bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet ten aanzien van de groep mogelijke betrokkenen. 'Het was buitengewoon dun, maar tegelijkertijd was het van belang de situatie nader te kunnen onderzoeken' aldus een van de betrokken justitiefunctionarissen. Toen na een aantal weken onderzoek duidelijk werd dat er inderdaad connecties waren tussen de verschillende betrokken personen en de incidenten – de vermoedens werden dus bevestigd – is besloten het opsporingsonderzoek voort te zetten, maar nu op grond van een verdenking. Een ander opsporingsteam heeft het onderzoek toen overgenomen.

In een ander geval waarbij sprake is van startinformatie over mogelijke connecties met terroristische netwerken, gaat het om een telefoonnummer van een Nederlandse man dat is aangetroffen bij personen die in het buitenland zijn aangehouden vanwege mogelijke betrokkenheid bij de voorbereidingen van terroristische aanslagen. In weer een ander geval stuit men bij een rechercheonderzoek op informatie over mogelijke connecties van de dader van een geweldsdelict met een terroristische groepering. Op grond van deze aanwijzing worden bijzondere bevoegdheden ingezet om te onderzoeken of er mogelijk een verband bestaat tussen het gepleegde geweldsdelict en het gerelateerde terroristisch netwerk.

Tot slot zijn, zoals gezegd, zes aanwijzingen-onderzoeken gestart naar aanleiding van informatie over voorbereidende handelingen. Het gaat meestal om informatie over pogingen om explosieve stoffen te verkrijgen, soms in combinatie met andere informatie. In één geval gaat het om startinformatie over rekruteringsactiviteiten in een moskee, in een ander geval om financiering van terrorisme en een reis naar het buitenland. De startinformatie over voorbereidingshandelingen gaat in twee gevallen gepaard met een concreet doel van de geplande aanslag (persoon c.q. gebouw). Informatie uit voorbereidingshandelingen is afkomstig uit informatiebronnen van de inlichtingendiensten (CIE, AIVD) en tweemaal komt de informatie voort uit de melding van een burger.

4.3 Bron van startinformatie

De veronderstelling bij de wet is dat opsporingsdiensten eerder dan voorheen bijzondere opsporingsbevoegdheden kan inzetten. Ook als alleen aanwijzingen voorhanden zijn die bestaan uit 'zachte informatie', kan een opsporingsonderzoek worden gestart. Als we nu kijken naar de informatie die de start heeft gevormd voor de vijftien aanwijzingen-onderzoeken, zien we uiteenlopende bronnen. Onderzoeken zijn zowel gestart op grond van meldingen van burgers (5x), AIVD berichten (3x), CIE-informatie (3x) en informatie uit ander opsporingsonderzoek / van een andere opsporingsdienst (4x). Bij één onderzoek gaat het om een combinatie van AIVD informatie, een melding van burgers en informatie uit al lopend opsporingsonderzoek.

Bij twee onderzoeken – één gestart op grond van AIVD- informatie en de andere op grond van CIE-informatie – is aanvankelijk een verdenking aangenomen. Al snel bleek in die zaken echter onvoldoende bewijs voor een verdenking, waardoor het onderzoek werd voortgezet op grond van aanwijzingen. Bij een ander onderzoek waarbij een AIVD-bericht onderdeel was van de startinformatie, is voor aanvang door de officier van justitie met de rechter-commissaris gesproken over de vraag hoe het onderzoek te starten; op grond van aanwijzingen of op grond van een verdenking. Na dat overleg is door de opsporingsdienst besloten om opsporingsbevoegdheden in te zetten op grond van aanwijzingen.

In de praktijk zien we dus dat verschillende type informatiebronnen tot een onderzoek kunnen leiden waarbij op grond van aanwijzingen bijzondere bevoegdheden worden ingezet. Het zijn niet alleen anonieme tips die tot aanwijzingen hebben geleid, maar ook AIVD-berichten hebben verschillende keren geleid tot een opsporingsonderzoek op grond van aanwijzingen. Bij CIE-informatie zien we dat verschillende classificaties ten aanzien van de betrouwbaarheid kunnen leiden tot aanwijzingen; zowel de kwalificatie 'een oordeel over de betrouwbaarheid van de informatie kan niet worden gegeven' als de kwalificatie 'de informatie kan als betrouwbaar worden aangemerkt' heeft in de praktijk geleid tot een aanwijzingen-onderzoek. Om dit beeld aan te vullen, kunnen we kijken naar bevindingen uit een vergelijkende studie die tijdens de tweede monitorronde is verricht (zie Van Gestel et al., 2009). In die ronde zijn zeven grote opsporingsonderzoeken op grond van aanwijzingen geanalyseerd evenals zeven grote opsporingsonderzoeken op grond van een verdenking. Uit die vergelijkende analyse kwam eveneens naar voren dat een bepaald type informatiebron niet leidt tot *of* een aanwijzing *of* een verdenking. In het ene geval heeft een melding van een persoon die zich door een terroristische groepering bedreigd voelt tot 'aanwijzingen' geleid, in een ander geval tot een verdenking. Verder wordt uit de bestudeerde strafdossiers duidelijk dat AIVD-ambtsberichten en CIE-pv's zowel hebben geleid tot verdenkingen als tot aanwijzingen. AIVD-ambtsberichten zijn in de bestudeerde dossiers meestal grond geweest voor een verdenking en CIE-informatie is meestal grond voor 'aanwijzingen'. Maar CIE-informatie met de classificatie 'een oordeel over de betrouwbaarheid van de infor-

matie kan niet worden gegeven' heeft in de praktijk zowel tot een verdenking als tot aanwijzingen geleid. Andersom werd dus duidelijk dat op grond van de kwalificatie 'kan als betrouwbaar worden aangemerkt' niet automatisch een verdenking wordt aangenomen, maar in een van de bestudeerde zaken tot een onderzoek op aanwijzingen heeft geleid.

Uit de vergelijkende analyse van de veertien opsporingsonderzoeken bleek dus niet dat CIE-informatie die niet beoordeeld kan worden op betrouwbaarheid, met de nieuwe wet in de hand vanzelfsprekend leidt tot een aanwijzing. Andersom blijkt een AIVD-bericht soms te leiden tot onderzoek waarbij op grond van aanwijzingen bijzondere bevoegdheden worden ingezet, terwijl verwacht zou worden dat dergelijke informatie wel meteen een strafvorderlijke verdenking zou kunnen opleveren. Er bestaat, zo bleek uit de vergelijking, een grote marge te bestaan in de beoordeling van de hardheid van startinformatie. Verder bleek de ruimte tussen aanwijzingen en een verdenking niet groot.

De resultaten uit de vergelijkende studie ten aanzien van het type startinformatie komen overeen met het beeld dat we kunnen opmaken op grond van de vijftien aanwijzingen-onderzoeken die in vier jaar zijn uitgevoerd. Wel kunnen we daarbij een kanttekening plaatsen. De veertien opsporingsonderzoeken die in de tweede monitorronde zijn geanalyseerd, waren (bijna) allemaal grote en langlopende onderzoeken en werden, op één na, uitgevoerd door het LP en de NR. Een deel van de onderzoeken die op grond van aanwijzingen zijn gestart, zijn echter minder grootschalig en minder langlopend. Vooral in de regio waren het deels kleine, kortlopende onderzoeken, gestart naar aanleiding van de melding van een burger. Om risico's uit te sluiten, zijn in die onderzoeken met behulp van bijzondere opsporingsmiddelen enkele gegevens opgevraagd.

De vraag is of en op welke wijze die kleine, kortlopende onderzoeken, die op grond van aanwijzingen zijn gestart om risico's uit te sluiten, hadden plaatsgevonden als de mogelijkheid er niet was geweest om op grond van aanwijzingen onderzoek te doen. Het is immers voorstelbaar dat de 'lichte' startinformatie in die kleine onderzoeken geen verdenking had opgeleverd, waardoor geen bijzondere opsporingsmiddelen zouden kunnen worden ingezet. Op basis van informatie die tijdens de vier monitorrondes is verzameld, kunnen we twee strategieën onderscheiden die politie en justitie in die situaties toepassen, als geen gebruik wordt gemaakt van het criterium aanwijzingen. Die worden in de volgende paragraaf besproken.

4.4 Alternatieve handelingsstrategieën bij 'zachte' startinformatie

Uit interviews en de inventarisatie van uitgevoerde opsporingsonderzoeken in de vier monitorrondes komt naar voren dat de mate van dreiging mede van invloed is op het criterium waar men voor kiest. Bij een dreiging die als 'acuut' en 'groot' wordt beoordeeld, worden geen risico's genomen maar wordt meteen een verdenking aangenomen, zodat het mogelijk is om personen meteen aan te kunnen houden, ook bij 'zachte' informatie die afkomstig is van (anonieme) meldingen van burgers. De mate van dreiging bepaalt in de praktijk of wordt gekozen voor een verdenking of voor aanwijzingen en niet zozeer de hardheid van de informatie. Soms hebben politie en justitie in die situaties (te) weinig informatie voor een redelijk vermoeden, maar is de binnengekomen informatie zo dreigend dat ze de situatie niet op zijn beloop willen laten gaan. Zo stelt een geïnterviewde officier van justitie over het aannemen van een verdenking in dergelijke omstandigheden

'Dus als officier neem je dan het risico. De eisen die aan een redelijk vermoeden worden gesteld hangen in dit soort zaken een beetje af van de aard van het misdrijf, de aard van de dreiging.'

Het verschil tussen een 'lichte verdenking' en 'aanwijzingen' blijkt in de praktijk klein te zijn als sprake is van een grote terroristische dreiging, zo stellen uiteenlopende geïnterviewden. In deze context wordt door hen ook gesproken over 'het verkennen van de ondergrens van het begrip verdenking' (zie ook de eerste monitorronde, De Poot et al., 2008). In de vier monitorrondes komt naar voren dat de opsporingsonderzoeken die in de regio's op grond van een verdenking zijn gestart, ook vaak kortlopend en klein van aard zijn. Ze zijn gestart op grond van een lichte verdenking en naar aanleiding van 'zachte' informatie, en meestal blijkt al snel dat sprake is van loos alarm. En hoewel in de praktijk in deze situaties soms is gekozen voor de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen op grond van aanwijzingen, wordt bij dergelijke signalen bijna altijd een verdenking aangenomen. Men geeft in de praktijk voorkeur aan direct aanhouden en ingrijpen om de dreiging op zo'n wijze meteen weg te nemen. (Als de dreiging minder acuut is, wordt de mogelijkheid groter om op grond van aanwijzingen risico's in een vroeg stadium nader te onderzoeken en te beoordelen om hier zo nodig adequaat op te kunnen reageren of om de risico's uit te kunnen sluiten. Soms vindt zo'n onderzoek echter plaats zonder gebruikmaking van bijzondere opsporingsmiddelen.)

Daarnaast komt in de vier monitorrondes naar voren dat op regionaal niveau geregeld 'blauwe wegen' worden bewandeld om terrorisme gerelateerd signalen nader te onderzoeken. De al bestaande reguliere politiebevoegdheden – op basis van artikel 3 van de Politiewet – bieden volgens geïnterviewde politiefunctionarissen goede mogelijkheden om aanvullende informatie te verzamelen, zonder gebruik te hoeven maken van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het gaat dan bijvoorbeeld om informele gesprekken, oriënterende onderzoeken door de wijkpolitie (bijvoorbeeld op scholen, in moskeeën, bij gezondheidscentra, op sportvelden), het raadplegen van politiebestanden en het afleggen van informele huisbezoeken. Door de inzet van deze reguliere middelen kan informatie worden vergaard waarmee de signalen nader kunnen worden onderzocht en geduid. Op regionaal niveau wordt die strategie als alternatief gehanteerd voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen.

4.5 Verloop en afloop van de aanwijzingen-onderzoeken

De veronderstelling van de wetgever was dat de vroege inzet van bijzondere opsporingsmiddelen ertoe kan leiden dat op tijd voldoende informatie wordt vergaard, waardoor verdachten succesvol kunnen worden opgespoord en vervolgd. Wat is in de praktijk het gevolg van het Rechercheren op aanwijzingen geweest voor het verloop van het opsporingsproces? Van de vijftien onderzoeken waarbij op grond van aanwijzingen bijzondere opsporingsmiddelen zijn ingezet, heeft er één geleid tot vervolging wegens verdenking van het voorbereiden van een terroristisch misdrijf. Die zaak moet nog voor de rechter komen, de verdachte is echter – op het moment van dit schrijven – voortvluchtig. Eén onderzoek is tijdelijk gestopt wegens langdurig verblijf van de verdachte in het buitenland. De overige dertien onderzoeken zijn gestopt. Hieronder beschrijven we het verloop en de afloop van de onderzoeken.

Van aanwijzingen naar verdenking

In vier aanwijzingen-onderzoeken is men tot een verdenking gekomen. Bij twee onderzoeken is de verdenking gebaseerd op informatie die is verzameld door de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen op grond van aanwijzingen. Dit zijn langlopende onderzoeken. Een onderzoek heeft geleid tot vervolging van één verdachte en deze zaak moet nog voor de rechter komen (de verdachte is voortvluchtig). Het andere onderzoek is voorlopig stopgezet vanwege het uitreizen van de verdachte. In beide gevallen is niet bekend waar de verdachten zich nu bevinden.

In twee andere aanwijzingen-onderzoeken die zijn omgezet in een verdenking-onderzoek, zijn al na een dag aanhoudingen verricht. Omdat het niet mogelijk is om op grond van aanwijzingen mensen aan te houden en woningen te doorzoeken, heeft men bij deze onderzoeken al heel snel een verdenking aangenomen om tot aanhouding over te kunnen gaan. Bij één onderzoek is na een dag een doorzoeking uitgevoerd en zijn drie personen aangehouden en in verzekering en in bewaring gesteld, wegens een mogelijke acute dreiging. Twee weken na deze aanhoudingen is een vordering gevangenhouding door de raadkamer afgewezen, waarna de personen weer in vrijheid zijn gesteld. Daarna is het opsporingsonderzoek naar deze personen nog een aantal maanden voortgezet. Dit leverde echter geen nieuwe inzichten en bewijs op, waarna de zaak is geseponeerd. Bij het andere onderzoek dat na een dag al is omgezet in een verdenking onderzoek, zijn twee mensen uit het buitenland aangehouden. Een dag later zijn deze weer vrijgelaten, toen bleek dat sprake was van loos alarm.

Zoals hiervoor al aan de orde kwam, heeft de omgekeerde route ook plaatsgevonden: enkele onderzoeken die als verdenking zijn gestart, zijn daarna als aanwijzingen-onderzoek doorgegaan wegens gebrek aan onvoldoende bewijs voor een verdenking.

Geen bevestiging: risico's uitgesloten

Bijna alle aanwijzingen-onderzoeken zijn vroeg of laat gestopt wegens gebrek aan strafrechtelijk voldoende bewijs tegen de personen die centraal stonden in de onderzoeken. Bij een meerderheid van die onderzoeken (9) kon geen bevestiging worden gevonden voor de startinformatie. Dat was bijvoorbeeld het geval bij onderzoek naar het verband tussen een gepleegd geweldsmisdrijf en een terroristische groepering, en bij onderzoeken die gestart waren na meldingen over een mogelijke aanslag. Een ander voorbeeld betreft een kort klein onderzoek naar aanleiding van een melding over voorbereidingshandelingen. In dat onderzoek kon na een aantal dagen worden uitgesloten dat het ging om een terroristisch misdrijf. Wel bleek sprake te zijn van andere criminele activiteiten. Bij al deze onderzoeken konden risico's ten aanzien van (betrokkenheid bij) een terroristisch misdrijf worden uitgesloten. Een van de redenen om de wet toe te passen, namelijk de mogelijkheid om risico's uit te sluiten, is in deze gevallen dus gerealiseerd.

Blijvende aanwijzingen: onderzoek na verloop van tijd stopgezet

In een aantal afgesloten onderzoeken echter, zien we dat risico's niet kunnen worden uitgesloten, maar dat aanwijzingen blijven bestaan. Dit betreft langlopende onderzoeken die onder gezag van het landelijk parket zijn uitgevoerd en waarbij op grond van aanwijzingen bijzondere opsporingsmiddelen zijn ingezet. In die zaken zijn geen feiten en omstandigheden ontdekt die wijzen op concrete beramingen van terroristische aanslagen, maar evenmin zijn de bestaande aanwijzingen ontkracht. Niettemin zijn deze onderzoeken na verloop van tijd gestopt vanwege het uitblijven van indicaties van een op hande zijnde aanslag. Men komt niet tot een verdenking en de capaciteit bij politie en justitie gaat parten spelen, mede vanwege andere prioriteiten. We zien dat bijvoorbeeld bij het onderzoek dat is gestart op grond van aanwijzingen over contact van een Nederlandse man met een internationale terroristische groepering. Het opsporingsonderzoek leverde nieuwe aanwijzingen op – over reisbewegingen en contacten met andere mogelijk terroristisch gerelateerde personen en netwerken – maar werd na een aantal maanden gestopt wegens het uitblijven van concrete plannen voor een terroristische aanslag. Een ander voorbeeld betreft een onderzoek dat is gestart op grond van informatie over rekruteringsactiviteiten en het voornemen om een aanslag te plegen. Bewijs voor het concrete beramen van de aanslag is niet gevonden, maar aanwijzingen over rekrutering en intensieve contacten over gewelddadig jihadistisch gedachtegoed zijn wel in het onderzoek naar voren blijven komen.

Bij sommige onderzoeken houden de aanwijzingen dus niet op te bestaan maar wordt het onderzoek niettemin toch stopgezet. Uit de interviews met zaaksofficieren en teamleiders van politie leiden we af dat een verklaring hiervoor kan worden gezocht in de tijdspanne en grote capaciteit die nodig is om deze personen tegen wie aanwijzingen bestaan langere tijd te blijven volgen. Zo vertelt een officier van justitie over de factor 'tijd' in opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven en terroristische groeperingen:

'Als het niet acuut is [de dreiging] dan zit je met het probleem: wanneer gaat men over tot het daadwerkelijk uitvoeren van datgene wat men vermoedelijk van plan is, en heb je dan zoveel dat er sprake is van minimaal strafbare voorbereidingshandelingen? (...) In sommige zaken zie je gewoon dat het een hele tijd kan sudderen en sudderen voordat er iets gebeurt. Je weet nooit, of bijna nooit, wanneer dat moment er is. (...) Die mensen hebben geen haast, hebben de tijd, het gaat niet om geld, dat hoeven ze niet te verdienen, dus als zij iets van plan zijn en wanneer zij echt iets gaan doen is niet duidelijk. (...) Je weet eigenlijk wel zeker dat er een keer iets gaat gebeuren, maar of dat dit jaar is of in 2012...'

De moeilijkheid bij terrorisme gerelateerd onderzoek is om te vermijden dat eerst wordt aangehouden en daarna pas onderzoek wordt verricht, gezien de aard van het fenomeen en de tijd die kan verstrijken voordat aan terrorisme gerelateerde personen concreet in actie komen. De mogelijkheid die de nieuwe wet aan opsporingsdiensten biedt om in een eerder stadium al informatie te kunnen verzamelen om strafbare gedragingen beter te kunnen opsporen, blijkt in de praktijk tot dusver niet op de veronderstelde manier uit te pakken. Door de tijdspanne van aan terrorisme gerelateerde activiteiten en de daarmee gepaard gaande 'lange adem' die is vereist voor de opsporing van strafbare gedragingen, wordt een opsporingsonderzoek na verloop van tijd noodgedwongen stopgezet, waarna de AIVD het onderzoek naar de personen zo nodig zou kunnen overnemen.⁷

Deze gang van zaken beperkt zich overigens niet alleen tot onderzoeken die zijn gestart naar aanleiding van aanwijzingen. De analyse van veertien opsporingsonderzoeken uit de tweede monitorronde laat bijvoorbeeld zien dat een deel van de geanalyseerde verdenking-onderzoeken na verloop van tijd eveneens is gestopt, ondanks het feit dat informatie naar boven is blijven komen over voorbereidende handelingen en terrorisme gerelateerde contacten. Bij die onderzoeken blijkt na verloop van tijd onvoldoende sprake te zijn van concrete plannen die een verdenking blijven staven. Bij enkele zaken is om die reden van het criterium verdenking naar het criterium aanwijzingen overgestapt, maar ook die onderzoeken zijn inmiddels gestopt of hebben nog geen concrete informatie opgeleverd over een terroristische aanslag.

In deze context dient, gezien de mogelijkheden die de nieuwe wet biedt, zich de vraag aan of het strafrechtelijke traject in deze gevallen de meest geëigende weg is om personen langdurig te blijven onderzoeken, als geen sprake is van een concrete dreiging en als evenmin sprake is van concretisering van de plannen. De bij de onderzoeken betrokken officieren van justitie geven aan dat de verzamelde informatie bij het stopzetten van een onderzoek wordt doorgegeven aan de AIVD, waarna deze dienst het onderzoek naar de personen over kan nemen en daarmee als een soort 'achtervang' fungeert. Of en op welke wijze de AIVD een onderzoek voortzet onttrekt zich overigens aan de waarneming van de officieren van justitie. Het voorgaande betekent dat dan weer sprake is van de 'oude' taakverdeling tussen de AIVD en opsporingsdiensten: de AIVD heeft vergaande bevoegdheden om informatie te vergaren en mensen onbeperkt te volgen en de politie en justitie hebben het hande-

⁷ Zie ook De Poot et al., 2008, p. 55 e.v.

lende vermogen om risico's direct uit te sluiten en in acute dreigingsituaties op te treden en daar de 'angel uit te halen'.

De 'pendelbeweging' tussen opsporing en inlichtingendienst zien we zowel bij groot-schalige en langlopende opsporingsonderzoeken die op grond van aanwijzingen zijn gestart als ook bij onderzoeken die op grond van een verdenking zijn gestart en na verloop van tijd weer zijn gestopt. In beide gevallen blijkt beschikbare tijd en opsporingscapaciteit een rol te spelen bij de overweging het onderzoek wel of niet te continueren, zo komt in interviews met betrokken opsporingsfunctionarissen naar voren.

Kortom; de veronderstelling (uit paragraaf 2.2) dat met het criterium aanwijzingen strafbare gedragingen beter kunnen worden opgespoord en succesvoller kunnen worden vervolgd, blijkt in de praktijk niet te kloppen. Dat kan grotendeels worden toegeschreven aan de specifieke aard van terroristische misdrijven, zoals hiervoor naar boven kwam.

4.6 Veronderstellingen vergeleken met gebruik in de praktijk

Een centrale veronderstelling bij dit aspect van de nieuwe wet is dat het verdensvereiste ertoe leidt dat opsporingsdiensten geen bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen inzetten bij aanwijzingen van terroristische misdrijven, vanwege gebrek aan een voldoende onderbouwde verdenking (zie paragraaf 2.2). Maar bij de start van een onderzoek blijkt het verschil tussen aanwijzingen en een verdenking klein, met name als sprake is van een grote en acute dreiging. In die situaties kunnen al bijzondere opsporingsmiddelen worden ingezet bij een geringe onderbouwing van een verdenking. De veronderstelling bij de nieuwe wet, namelijk dat opsporingsdiensten voorheen in een vroeg stadium niet kon optreden en geen bijzondere opsporingsmiddelen kon inzetten, blijkt niet juist. Ook bij relatief 'zachte' informatie wordt door opsporingsdiensten al een verdenking aangenomen als de situatie als dreigend en acuut wordt ingeschat. Aansluitend hierop laten de uitgevoerde aanwijzingen-onderzoeken en de vergelijkende analyse met verdenking-onderzoeken zien dat er in de opsporingspraktijk een grote marge bestaat in de beoordeling van de hardheid van startinformatie. Onderzoeken op grond van aanwijzingen blijken in de praktijk goed vergelijkbaar te zijn met onderzoeken die op grond van een verdenking zijn gestart. De elasticiteit van de verschillende startcriteria blijkt ook uit het feit dat sommige aanwijzingen-onderzoeken na een dag al in een verdenking-onderzoek zijn omgezet, omdat men bepaalde personen wilde aanhouden. Dat was niet op grond van extra vergaarde informatie maar op grond van een inschatting van de dreiging. Om de dreiging weg te nemen heeft men gekozen voor een verdenking en voor bewaring zonder ernstige bezwaren (zie ook het volgende hoofdstuk). Bij situaties die niet als acuut bedreigend worden beoordeeld, leidt toepassing van het criterium aanwijzingen er wel toe dat risico's kunnen worden uitgesloten door de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen.

Als een opsporingsonderzoek eenmaal loopt, is het terugvallen op het criterium 'aanwijzingen' een comfortabele mogelijkheid voor de opsporing, om een onderzoek toch te kunnen continueren ondanks het uitblijven van informatie die een verdenking kan staven. In die situaties lijkt het verschil tussen de criteria aanwijzingen en verdenking wel een rol te spelen en kan op grond van 'lichtere' informatie een onderzoek toch worden voortgezet. In één zaak heeft die schakeling van verdenking naar aanwijzing daarna weer tot een verdenking geleid en vervolgens tot vervolging van de verdachte. Maar de toepassing van het criterium aanwijzingen heeft er in de praktijk tot nu toe in de meeste gevallen niet toe geleid dat strafbare gedragingen beter kunnen worden opgespoord en beter kunnen worden vervolgd, een van de centrale veronderstellingen bij invoering van de nieuwe wet. Bijna alle onderzoeken

stoppen na verloop van tijd wegens gebrek aan informatie over concrete beramingen van een terroristisch misdrijf.

5 Bewaring zonder ernstige bezwaren

De Wet opsporing terroristische misdrijven maakt het mogelijk om verdachten van terroristische misdrijven ook buiten ernstige bezwaren om maximaal veertien dagen in bewaring te stellen. De achterliggende veronderstelling hierbij is dat bij de start van een onderzoek naar terroristische misdrijven vaak nog geen stevige verdenking bestaat en nog geen ernstige bezwaren, terwijl het risico op een terroristische aanslag groot kan zijn.

Door het internationale aspect van terrorisme kan het daarnaast zo zijn dat dergelijke onderzoeken meer tijd vergen om tot ernstige bezwaren te komen, terwijl vrijlating van verdachten niet verantwoordelijk wordt geacht. De wetgever wil het risico uitsluiten dat personen die voor de samenleving een ernstige bedreiging vormen, worden vrijgelaten en hanteert daarom een 'lichte verdenking' als criterium voor bewaring. In dit hoofdstuk bespreken we op welke wijze dit aspect van de wet is toegepast tussen 2007 en 2011, om welke reden en met welk gevolg voor de opsporing.

5.1 Toepassing van de wet

In de periode 2007-2011 is in vier opsporingsonderzoeken gebruikgemaakt van de mogelijkheid om verdachten buiten ernstige bezwaren om in bewaring te houden. In alle gevallen werd de bevoegdheid ingezet om een mogelijke acute dreiging weg te nemen en nader onderzoek naar de startinformatie te kunnen verrichten.

Drie van de vier onderzoeken zijn op grond van een verdenking gestart en één onderzoek is op grond van aanwijzingen gestart. Dat laatste onderzoek is hiervoor reeds aan de orde gekomen, in paragraaf 4.4. Het betreft het opsporingsonderzoek waarbij na één dag al van aanwijzingen naar een verdenking is overgeschakeld om verdachten aan te kunnen houden en een doorzoeking te kunnen doen. De keuze voor een verdenking bracht met zich mee dat de personen buiten bezwaren veertien dagen in bewaring konden worden gehouden en dat in die periode aanvullend onderzoek kon worden verricht. Er was volgens het opsporingsteam sprake van een mogelijke acute dreiging en men vond snelle vrijlating van de verdachte niet verantwoord, hoewel de startinformatie verder geen concrete informatie bevatte. In de bewaringstermijn van veertien dagen is nader onderzoek verricht en daarna is de vordering gevangenhouding door de raadkamer afgewezen, waarna de verdachten weer in vrijheid zijn gesteld. Het onderzoek leverde geen ernstige bezwaren op en na een paar maanden is de zaak stopgezet.

Een ander onderzoek is gestart naar aanleiding van enkele anonieme telefoontjes over een man die op Schiphol stond en een aanslag zou hebben beraamd in een ander land. De betreffende opsporingsdienst wilde hem niet in een vliegtuig laten stappen, maar had niet veel bewijs om hem vast te houden. In bewaringstelling zonder ernstige bezwaren op grond van een heel 'lichte verdenking' bood volgens de officier van justitie hier uitkomst, omdat in de periode dat de persoon in bewaring is, nader onderzoek naar hem zou kunnen worden verricht om eventueel tot ernstige bezwaren te kunnen komen. Na het besluit over de bewaring buiten ernstige bezwaren, bleek de verdachte een vals persoonsbewijs te bezitten. Uiteindelijk is hij op die grond voor een langere periode in vreemdelingenbewaring gezet.

In bovenstaande opsporingsonderzoeken was het volgens betrokken opsporingsfunctionarissen de vraag of wel sprake was van een echte verdenking en of mensen überhaupt wel zouden kunnen worden aangehouden. In dit soort omstandigheden zit het OM doorgaans met het dilemma dat men eigenlijk niet de mogelijkheid heeft

om iemand aan te houden, maar dat de informatie die over deze personen binnenkomt zo bedreigend is dat men hen ook niet wil laten lopen en tijd nodig heeft om nader onderzoek te doen. De nieuwe bevoegdheid om op grond van een lichte verdenking iemand in bewaring te nemen, maakt dat dan mogelijk, zo menen geïnterviewde opsporingsfunctionarissen.

In de twee andere zaken waarbij gebruik is gemaakt van de bevoegdheid tot toepassing van inbewaringstelling buiten ernstige bezwaren, bestond geen twijfel over een redelijk vermoeden van schuld. Eén onderzoek is gestart op grond van een ambtsbericht over deelname van Nederlandse mannen aan een jihadistisch trainingskamp in het buitenland. Om goed onderzoek te kunnen doen bij mogelijke betrokkenen – ook in het buitenland – en om doorzoekingen in de omgeving van verdachten te kunnen uitvoeren, zijn de verdachten in bewaring gesteld zonder dat sprake was van ernstige bezwaren. In de beschikking van het OM was per ongeluk echter opgenomen dat er 'ernstige bezwaren' waren. Toen dat bij de raadkamer boven water kwam – pas na de inbewaringstelling – is de raadkamer mee gegaan met de ernstige bezwaren en zijn de verdachten nog dertig dagen in hechtenis gehouden. Daarna heeft opsporing geen verlenging meer aangevraagd wegens gebrek aan bewijs; het onderzoek leidde niet tot ernstige bezwaren.

Uit de toepassing van inbewaringstelling buiten ernstige bezwaren komt naar voren dat de ruimte tussen aanwijzingen en verdenking en tussen 'lichte verdenking' en 'ernstige bezwaren' in de praktijk gering is. Zo is in één onderzoek snel geschakeld van aanwijzingen naar verdenking, om personen meteen aan te kunnen houden en langer vast te kunnen zetten. In een ander onderzoek is snel geschakeld tussen een 'redelijk vermoeden van schuld' en 'ernstige bezwaren' vanwege een verkeerde formulering in de schikking.

Het vierde opsporingsonderzoek waarbij een verdachte in bewaring is gesteld buiten ernstige bezwaren, liep al enige tijd voordat de verdachte is aangehouden. Het betreft een groot en langlopend onderzoek op grond van een verdenking en de verdachte in dit onderzoek werd verondersteld een zodanig risico te vormen, dat hij gedurende het opsporingsonderzoek permanent in de gaten werd gehouden door middel van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Deze wijze van Rechercheren vergde een grote opsporingscapaciteit terwijl na verloop van tijd de kans op aanvullend bewijs gering werd geacht. Daarom is bij dit onderzoek uiteindelijk besloten om de bedreiging te beheersen door tot aanhouding over te gaan en tot bewaring buiten ernstige bezwaren. Deze periode is gebruikt om de bedreiging te beheersen. Er was in dit onderzoek veel contact met andere landen en men heeft geprobeerd in de periode van inbewaringstelling via rechtshulpverzoeken informatie uit andere landen te krijgen waarmee men tot ernstige bezwaren kon komen. Deze informatie bleef echter uit. Om die reden kon de inbewaringstelling na 14 dagen niet worden verlengd – het onderzoek leverde geen ernstige bezwaren op. Daarna is gebruik gemaakt van de mogelijkheid de verdachte over te dragen aan de IND en uit te leveren aan een ander land.

5.2 Veronderstellingen vergeleken met gebruik in de praktijk

De veronderstelling van de wetgever (zie paragraaf 2.5) was dat het criterium ernstige bezwaren ertoe zou leiden dat verdachten van terroristische misdrijven mogelijk te vroeg weer op vrije voeten zouden worden gesteld, waardoor onvoldoende onderzoekstijd beschikbaar zou zijn. Ook zou door het criterium van ernstige bezwaren het risico bestaan dat mensen die voor de maatschappij een ernstige bedreiging vormen, toch moeten worden vrijgelaten. Toepassing van deze bevoegdheid laat inderdaad zien dat het loslaten van het criterium ernstige bezwaren ertoe leidt dat een opsporingsteam meer tijd wordt geboden om te onderzoeken wat er

aan de hand is en of sprake is van ernstige bezwaren. Ook leidt toepassing ertoe dat mogelijke risico's die gepaard gaan met vrijlating van verdachten (tijdelijk) kunnen worden beheerst en gereduceerd. De extra onderzoekstijd waar opsporingsteams beschikking over kregen, heeft tot nu toe echter niet geleid tot ernstige bezwaren en tot verlenging van de voorlopige hechtenis. Onderzoek dat na de vrijlating van verdachten nog in een aantal zaken is voortgezet, is na verloop van tijd ook stopgezet wegens gebrek aan bewijs.

Verder laat de toepassing van deze nieuwe bevoegdheid in verschillende gevallen zien dat soepel wordt omgesprongen met verschillende criteria als het gaat om een situatie met een acute dreiging. Zo neemt de raadkamer in één zaak het criterium 'ernstige bezwaren' over daar waar het betreffende opsporingsteam eigenlijk 'gewone verdenking' bedoelde maar dat per ongeluk verkeerd in de beschikking noteerde .

6 Fouilleren in veiligheidsrisicogebieden

Een veronderstelling bij de nieuwe wet is dat politie en justitie voorheen niet adequaat en onmiddellijk ter plekke onderzoek konden verrichten indien er signalen waren van een gebiedsgebonden terroristische dreiging (zie paragraaf 2.4). De nieuwe wet maakt het mogelijk om, onafhankelijk van het lokale bestuur, onderzoek te verrichten aan auto's, voorwerpen en personen, als sprake is van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Naast wapens en munitie kan dan ook gezocht worden naar andere spullen zoals documenten en materialen. In permanente veiligheidsrisicogebieden kan door de constante dreiging in principe altijd worden gefouilleerd, wel dient onderzoek naar de aanwijzingen leidend te zijn bij de keuze voor de te onderzoeken subjecten. Tijdelijke gebieden kunnen worden aangewezen als er aanwijzingen zijn van een terroristisch misdrijf.

In dit hoofdstuk beschrijven we op welke wijze de fouilleerbevoegdheden in tijdelijke en permanente veiligheidsrisicogebieden in de periode 2007-2011 zijn toegepast en met welk gevolg. Verder beschrijven we hoe de politie reageert op gebiedsgebonden dreigingen als geen gebruik wordt gemaakt van de nieuwe wettelijke fouilleerbevoegdheden. Informatie daarover is afkomstig uit de verdiepingsstudie die we tijdens de derde en vierde monitorronde hebben uitgevoerd en waarover in de vierde monitorronde verslag is gedaan (zie Van Gestel et al., 2012). Voor een goed begrip van het gebruik van dit onderdeel van de wet, is het nodig om eerst kort stil te staan bij de implementatie van de verruimde fouilleerbevoegdheden en de afspraken die hierover met gemeenten zijn gemaakt.

6.1 Implementatie en afstemming met lokale driehoekpartners

De introductie van de bevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden heeft binnen de vier grote steden van Nederland voor enige discussie gezorgd. Die discussie had voor een groot deel te maken had met het feit dat gemeenten al de bevoegdheid hadden om preventief te fouilleren. In onze eerste en vierde monitor zijn we nader ingegaan op die discussie (Van Gestel et al., 2012; De Poot, et al., 2008). Gemeenten vonden het vooral bezwaarlijk dat de politie nu in de permanente veiligheidsrisicogebieden zou kunnen fouilleren zonder overleg met de andere lokale driehoekpartners. Er bestond onduidelijkheid over de wijze waarop de verschillende veiligheidsrisicogebieden (in het kader van de Gemeentewet en in het kader van de Wet opsporing terroristische misdrijven) en bijbehorende bevoegdheden zich tot elkaar zouden gaan verhouden en wie waarvoor verantwoordelijk zou zijn (Van Gestel et al., 2012; De Poot et al., 2008). Mede als gevolg van gesprekken hierover tussen gemeenten, OM en de rijksoverheid, is in de nota van toelichting bij het besluit een kader opgenomen voor informatie-uitwisseling tussen de driehoekpartners. De wetgever heeft de concrete uitvoering en toepassing van de fouilleerbevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden aan de lokale driehoek overgelaten en gesteld dat nadere afstemming op lokaal niveau nodig is (zie Van Gestel et al., 2012).

In de meeste veiligheidsrisicogebieden zijn op lokaal niveau door gemeente en politie na invoering van de wet op papier afspraken gemaakt over toepassing van de bevoegdheden in de vorm van een protocol of notitie.⁸ Een van de elementen die in alle notities is opgenomen, is dat de burgemeester zo snel mogelijk, liefst vooraf, op de hoogte moet worden gesteld van de toepassing van de fouilleerbevoegdheid. Als het gaat om toepassing in permanente veiligheidsrisicogebieden moeten zowel de hoofdofficier als de burgemeester zo snel mogelijk worden geïnformeerd.

⁸ In twee veiligheidsrisicogebieden hebben we de gemaakte afspraken op papier niet kunnen achterhalen.

In de periode 2007-2011 zijn geen tijdelijke veiligheidsrisicogebieden aangewezen. Wel zijn verschillende (semi-)permanente veiligheidsrisicogebieden aangewezen, te weten de gebieden op en rondom de luchthavens in Nederland, het mediapark, de kerninstallatie Borsele, het Binnenhof in Den Haag en de centrale treinstations in de vier grote steden. Voor bijna alle permanente veiligheidsrisicogebieden is door de betreffende politiedienst in dat gebied een informatieblad gemaakt.⁹ De informatiebladen bevatten ruimte voor de vereiste gegevens zoals dienstnummer van de agent en datum. Hoe is in die permanente veiligheidsrisicogebieden gebruikgemaakt van de fouilleerbevoegdheden en met welk gevolg?

6.2 Gebruik van fouilleerbevoegdheden op en rondom van Schiphol

In de praktijk wordt zeer beperkt gebruikgemaakt van de mogelijkheid in permanente veiligheidsrisicogebieden te fouilleren op grond van de nieuwe wet. Alleen in het gebied rondom Schiphol is in de periode 2008-2011 op structurele wijze gebruikgemaakt van de fouilleerbevoegdheden, als onderdeel van de werkwijze van de dienst Buitenbewaking Schiphol. Sinds juni 2008 is een aparte bewakingsdienst opgericht, die alleen werkzaam is in het buitengebied van Schiphol.¹⁰ De dienst Buitenbewaking Schiphol bestaat uit buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) die een verkorte opleiding hebben gevolgd. Deze gewapende BOA's rijden 24 uur per dag in twee gepantserde wagens rondom de luchthaven Schiphol om het gebied te bewaken en te beveiligen. Burgers die zich in het gebied bevinden, kunnen worden gefouilleerd en onderworpen aan een controle van hun auto en kofferbak. Als de BOA's iets afwijkends waarnemen, wordt aan mensen in eerste instantie gevraagd zich te legitimeren. Als na het contact dat volgt een 'afwijkende' situatie blijft bestaan – met andere woorden, er is geen verklaring voor de gesignaleerde afwijking – kan de vervolgstap worden genomen en ter plekke onderzoek worden verricht.

Politiefunctionarissen die betrokken zijn bij het bewakingsteam, vertellen dat de BOA's tijdens hun opleiding worden ingelicht over het doel van de extra bevoegdheden en de primaire focus die bij de controlewerkzaamheden moet liggen op een mogelijke terroristische dreiging. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om iemand die 's avonds bij een spotterplek bij de Polderbaan in 'traditionele kledij' wordt aangetroffen, terwijl de Polderbaan gesloten is. Indien er een situatie is die aan een terroristisch misdrijf gerelateerd zou kunnen worden, kan gebruikgemaakt worden van de verruimde bevoegdheden.

Bij toepassing van de fouilleerbevoegdheden wordt alleen een papieren informatieblad uitgereikt aan mensen die (aanvankelijk) weigeren om mee te werken aan de controle of aan personen wier auto wordt onderzocht, terwijl ze zelf niet op de plek aanwezig zijn. Sinds oprichting van de bewakingsdienst in 2008 tot februari 2011 is vijf maal zo'n informatieblad uitgereikt. Van elke ongeregeldeheid en controle wordt door de BOA's een mutatie opgesteld, die aan de politie wordt doorgegeven ter verdere beoordeling. Gemiddeld worden twintig tot dertig mutaties per maand gemaakt. Dat zijn ook mutaties van opmerkelijkheden waarbij geen fouilleerbevoegdheden zijn ingezet. In het laatste monitorjaar (2010-2011) is gemiddeld vijf maal per maand gebruikgemaakt van de verruimde bevoegdheid te fouilleren. In de praktijk betekent dit meestal dat aan mensen wordt gevraagd zich te legitimeren en

⁹ In één gebied hebben we het blad niet kunnen achterhalen.

¹⁰ In het buitengebied van Schiphol lopen openbare autowegen en fietspaden en bevinden zich woonhuizen, bedrijventerreinen, horecagelegenheden en plekken voor vliegtuigspotters. Het buitengebied valt onder verantwoordelijkheid van politie Kennemerland. In het binnengebied van Schiphol, het gebied waar alle luchthavenprocessen plaatsvinden, is de Marechaussee verantwoordelijk voor alle politietaken.

dat daarna de auto wordt onderzocht. De meeste meldingen kunnen achteraf gekoppeld worden aan een vorm van georganiseerde criminaliteit. Naar aanleiding van de controles tussen 2008 en 2011 konden achteraf in totaal twee meldingen worden gerelateerd aan mogelijke voorbereidingen van een terroristisch misdrijf. Onderstaande casusbeschrijving geeft daar een voorbeeld van, en laat zien hoe de onderzoeksbevoegdheden in dit concrete geval zijn toegepast.

Een paar honderd meter van de startbaan staat een auto die beschadigd is. De portiersdeur zit los. Aan de hand van het kenteken is gezocht naar de eigenaar en de auto blijkt te zijn van een persoon van Marokkaanse afkomst. Er is geen link tussen de man en de directe omgeving van Schiphol – hij woont elders – en er wordt een klein onderzoek in de auto ingesteld. In de rugzak die in de auto wordt aangetroffen, zit jihadistische lectuur en informatie over moskeeën. De opsporingsambtenaren noteren de titels van de aangetroffen boeken en geven deze door aan het Regionale Informatie Knooppunt (RIK). Kort daarna volgt een terugkoppeling van het RIK: de lectuur is volgens deskundigen opruiend en kan wijzen op radicalisering. Op grond van die informatie wordt de auto grondiger onderzocht – er is nu volgens de opsporingsambtenaren duidelijk sprake van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf – en er worden in de auto brieven aangetroffen waarin een werkgever wordt gevraagd om een maand verlof. Ook treft men een brief aan waarin verslag wordt gedaan van iemands gemoedstoestand. Van de bevindingen is een proces verbaal opgemaakt en de informatie is doorgegeven.

De mogelijke link van zo'n actie met voorbereidingen van een terroristisch misdrijf is, zoals hiervoor al gezegd, zeer uitzonderlijk. In de meeste gevallen kan achteraf geen verband worden gelegd met een misdrijf met terroristisch oogmerk.

Vertrekhal Schiphol

Verder is in de laatste monitorrunde (2010-2011) door de marechaussee eenmaal gebruikgemaakt van de wettelijke fouilleerbevoegdheden die horen bij het permanente veiligheidsrisicogebied Schiphol. Dat gebeurde bij een zogenoemde 'preventieve fouilleeractie', een actie die erop is gericht om 'afwijkend gedrag' in een grote mensenmenigte te signaleren. Bij zo'n actie staan geüniformeerden in een rij bij de ingang van een vertrekhal. In de vertrekhal van Schiphol fouilleert de Marechaussee doorgaans op grond van de Wet wapens en munitie maar in dit geval werd daarop een uitzondering gemaakt, zoals naar voren komt in onderstaande casusbeschrijving.

Een groepje van zes jongemannen had net een zevende man uitgezwaaid die zou gaan vliegen om naar een 'Korankamp' te gaan, zo bleek later. De mannen reageerden vreemd bij het zien van de personen in uniform volgens de marechaussee; ze waren erg gefocust op de geüniformeerden en splitsten zich zichtbaar op in twee groepjes. 'Ze deden moeite om te laten zien dat ze niet bij elkaar hoorden terwijl we in een eerdere stadium al hadden gezien dat ze samen waren' aldus een geïnterviewde KMar functionaris. De jongens werden aangesproken en hadden volgens de dienstdoende marechaussee geen duidelijk antwoord op vragen als 'wat doet u hier?'. Na een ID check bleek dat twee van de zes jongens in het verleden in een opsporingsonderzoek als verdachte van een terroristisch misdrijf naar voren waren gekomen. De groep is toen meegenomen naar een aparte ruimte. Op grond van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf ('Het was duidelijk dat we hier te maken hadden met mogelijke potentiële terroristen') zijn daar hun tassen en kleding doorzocht. Er zijn wat spullen gevonden [informatie, documenten] die door zijn gegeven aan de relevante diensten. 'De diensten waren bijzonder verheugd' aldus de KMar medewerker.

Op grond van de Wet wapens en munitie konden de personen in deze situatie niet worden gefouilleerd want het ging hier niet om wapens. De betreffende informatie uit de aangetroffen documenten zou op grond van die wet ook niet kunnen worden doorgegeven aan andere diensten.

6.3 Onderzoeken van 'afwijkend' gedrag in andere veiligheidsrisicogebieden

Behalve op Schiphol kan de politie ook in andere permanente veiligheidsrisicogebieden stuiten op afwijkend gedrag dat ze nader wenst te onderzoeken, om te beoordelen of het iets met een terroristische dreiging te maken zou kunnen hebben. Vooral op treinstations in de grote steden en op het Binnenhof gaat het om drukke plekken waarbij het van belang is ter plekke snel onderzoek te kunnen verrichten bij signalen van een terroristische dreiging. Op die plekken worden de nieuwe fouilleerbevoegdheden echter niet toegepast maar wordt gebruikgemaakt van andere, reeds bestaande bevoegdheden. Verschillende landelijke diensten hebben het gebruik van de nieuwe fouilleerbevoegdheden wel serieus overwogen toen de wet werd geïntroduceerd, met name als mogelijkheid om 'afwijkend gedrag' in een mensenmenigte of in een risicogebied nader te onderzoeken en om risico's uit te sluiten. Zo dacht de spoorwegpolitie eraan de bevoegdheden toe te passen op treinstations in de vier grote steden en zag de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB) van het KLPD kansen voor toepassing bij persoonsbeveiliging van politici op het Binnenhof en in het Mediapark. Bij de uitvoering stuitten deze landelijke diensten echter op noodzakelijk afstemming met de lokale driehoeken. Voor landelijke politiediensten is dat complex omdat ze in principe landelijk optreden, terwijl afspraken over de concrete uitvoering per gemeente gemaakt zouden moeten worden, in nauw overleg met het lokale bestuur. Daar komt bij dat na introductie van de nieuwe wet door enkele gemeenten nadrukkelijk kenbaar is gemaakt dat – indien geen sprake is van een noodsituatie – eerst het bestuur moet worden ingelicht alvorens de bevoegdheden door een individuele politieagent kunnen worden toegepast. Onmiddellijk optreden en fouilleren op grond van de nieuwe wet is daardoor in die gemeenten niet mogelijk. Geïnterviewde leidinggevenden van de spoorwegpolitie en de DKDB zeggen te betreuren dat bij de introductie van de wet een duidelijke uitvoeringsinstructie ontbrak en dat de uitvoering is overgelaten aan de lokale driehoeken. Zij menen dat toepassing van de nieuwe fouilleerbevoegdheden daardoor niet goed van de grond is gekomen.

Terrorisme of geen terrorisme?

Op lokaal niveau echter stellen leidinggevende functionarissen van gemeente, politie en justitie dat genoeg mogelijkheden bestaan om bij een gebiedsgebonden dreiging meteen op te kunnen treden en de situatie nader te kunnen onderzoeken. Zij wijzen daarnaast op een probleem dat zich bij de toepassing van de wet in de praktijk zal voordoen, namelijk de wijze waarop het begrip 'terroristische misdrijven' geïnterpreteerd dient te worden. In een drukke mensenmenigte of in een crisissituatie is bij 'afwijkend' gedrag of bij een mogelijke dreiging vaak niet direct te bepalen of deze terroristisch van aard is of niet. Enerzijds wordt door geïnterviewden op het gevaar gewezen van het toepassen van de bevoegdheden op een grotere groep, bijvoorbeeld op zakkenrollers (op treinstations) of leden van een criminele bende (vliegvelden). Sommige functionarissen spreken in deze context hun angst uit voor 'cowboypraktijken' en doelen daarmee op de uitdijende werking die van dit aspect van de wet uit zou kunnen gaan. De wet is immers niet bedoeld om zakkenrollers of drugsdealers mee op te sporen.

Anderzijds wordt door geïnterviewde functionarissen gesteld dat het niet eenvoudig is om in de praktijk ter plekke een strikte scheiding te maken tussen een terroris-

tische dreiging en een niet-terroristische dreiging. De vraag die door uiteenlopende politie- en justitiefunctionarissen wordt opgeworpen is of mensen in de praktijk wel uit de voeten kunnen met de verruimde fouilleerbevoegdheden, omdat die immers alleen kunnen worden toegepast bij aanwijzingen van een *terroristisch* misdrijf en niet bij andere gebiedsgebonden dreigingen. Dit sluit aan bij de visie van verschillende geïnterviewde politiefunctionarissen, die erop wijzen dat je als politieagent in een permanent veiligheidsrisicogebied altijd afwijkend en bedreigend gedrag wilt kunnen onderzoeken, los van de vraag of sprake is van terrorisme.

Alternatieve handelingsstrategieën bij gebiedsgebonden dreigingen

Surveillerende politieagenten in permanente veiligheidsrisicogebieden passen in de praktijk andere strategieën toe om bij gebiedsgebonden dreigingen meteen te kunnen reageren en ter plekke onderzoek te kunnen doen; een gebied wordt tijdelijk afgezet of mensen worden aangesproken en er wordt gevraagd naar hun identiteitsbewijs. Indien nodig worden dan ook tassen en kleding onderzocht. Daarbij wordt gebruikgemaakt van andere, bestaande wetgeving. Het gaat dan met name om de Wet op de identificatieplicht (voor het vragen naar een identiteitsbewijs en het eventueel onderzoeken van tassen en kleding), artikel 3 van de Politiewet (voor de ontruiming van een gebied en voor het aanspreken van mensen) en om artikel 176 van de Gemeentewet, de gemeentelijke noodverordening (voor het opstellen van gebiedsgebonden voorwaarden en eisen en verboden bij gebiedsgebonden gebeurtenissen).

Geïnterviewde functionarissen op lokaal niveau menen dat er nauwelijks situaties denkbaar zijn waarbij je in een dreigende situatie niet direct zou kunnen acteren. Een aspect van belang daarbij is het feit dat politie en justitie bij twijfel geen risico nemen en mensen aanspreken, nader onderzoeken en in geval van twijfel aanhouden. Die handelingsstrategie kwam ook in hoofdstuk 4 al aan de orde, bij het optreden van de politie in geval van een mogelijke acute dreiging.

6.4 Veronderstellingen vergeleken met gebruik in de praktijk

De veronderstelling van de wetgever bij dit onderdeel van de wet was dat al bestaande bevoegdheden de politie niet in staat stellen adequaat en onmiddellijk onderzoek te verrichten bij aanwijzingen van een gebiedsgebonden terroristische dreiging (zie paragraaf 2.4). Die veronderstelling strookt niet met de wijze waarop bevoegdheden in de praktijk worden ingezet. Opsporingsambtenaren kunnen in de praktijk snel reageren op signalen van gebiedsgebonden dreigingen en verrichten doorgaans ter plekke onderzoek, zonder gebruikmaking van de nieuwe fouilleerbevoegdheden. Zij leunen daarbij op andere wetten zoals de Wet op de identificatieplicht en artikel 3 van de Politiewet.

In het buitengebied van Schiphol wordt vanaf 2008 wel structureel gebruikgemaakt van de nieuwe verruimde fouilleerbevoegdheden. Door structurele toepassing van de fouilleerbevoegdheden kunnen risico's meteen worden uitgesloten en gesignaleerde gebiedsgebonden dreigingen worden weggenomen. Deze toepassing heeft tot nu toe echter niet of nauwelijks geleid tot informatie die gebruikt kan worden in een strafrechtelijk onderzoek naar terroristische misdrijven. De vergaarde informatie blijkt achteraf vooral gekoppeld te kunnen worden aan vormen van georganiseerde misdaad. Die wijst op een onbedoeld gevolg van de wet, namelijk dat de toepassing van de verruimde fouilleerbevoegdheid in het buitengebied van Schiphol in de praktijk vooral bijdraagt aan de opsporing van georganiseerde misdaad. In het verlengde hiervan wordt in andere veiligheidsrisicogebieden gewezen op de moeilijkheid om in de praktijk ter plekke meteen een onderscheid te maken tussen terrorismegerelateerde dreigingen en dreigingen die gerelateerd zijn aan andere vormen

van criminaliteit. Het gevaar van de 'aanzuigende werking' wordt in andere veiligheidsrisicogebieden (mede) als reden genoemd om de wet niet toe te passen. Een ander veronderstelling bij dit onderdeel van de wet was dat de politie onafhankelijk van het lokale bestuur onmiddellijk ter plekke onderzoek zou kunnen doen bij aanwijzingen van een gebiedsgebonden dreiging. Dat blijkt in de praktijk niet zo uit te werken. De wetgever heeft de concrete uitvoering van de wet overgelaten aan de lokale driehoek en de voorwaarde gesteld dat nadere afstemming op lokaal niveau nodig is. Daardoor is het element van 'onafhankelijkheid' verdwenen en is de wijze van uitvoering van de nieuwe fouilleerbevoegdheden juist sterk afhankelijk geworden van de opvattingen van het lokale bestuur hieromtrent. In de praktijk wordt bij reacties op gebiedsgebonden dreigingen gebruikgemaakt van routines en bevoegdheden die zijn ontwikkeld in nauwe samenspraak met het lokale bestuur.

7 Conclusie en discussie

Het algemene doel van de Wet opsporing terroristische misdrijven is opsporingsdiensten in staat te stellen om terroristische misdrijven in een vroeg stadium op te sporen en te vervolgen, en zodoende te voorkomen. Vanwege de grote dreiging die van terroristische aanslagen uitgaat, moeten opsporingsdiensten alle handelingen kunnen uitvoeren die nodig zijn om een terroristisch misdrijf voor te zijn, zo is de gedachte achter de nieuwe wet (zie paragraaf 2.1). Het is niet goed mogelijk om empirisch vast te stellen of als gevolg van de nieuwe wet daadwerkelijk terroristische aanslagen zijn voorkomen. Wel kunnen we het uitvoeringsproces bestuderen door te kijken op welke wijze de nieuwe wettelijke bevoegdheden in de praktijk zijn toegepast en welke gevolgen dit had voor het verloop van de opsporing van terroristische misdrijven. We doen dat aan de hand van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de nieuwe wet. In dit slothoofdstuk vatten we de bevindingen samen per onderdeel van de wet. Voor elk onderdeel vergelijken we de veronderstellingen met empirische bevindingen omtrent het gebruik van de verruimde bevoegdheid. We sluiten af met enkele discussiepunten die van nut kunnen zijn voor reflectie op effectiviteit, nut en noodzaak van de wet.

7.1 Opsporingsonderzoek op grond van aanwijzingen

Tussen 2007 en 2011 is in vijftien opsporingsonderzoeken gebruikgemaakt van de mogelijkheid om op grond van het criterium aanwijzingen bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten. De startinformatie van deze onderzoeken is afkomstig van verschillende soorten bronnen: meldingen van burgers, AIVD-berichten, CIE-informatie en informatie uit andere opsporingsonderzoeken of van andere opsporingsdiensten die hebben geleid tot aanwijzingen. Van de vijftien aanwijzingsonderzoeken heeft er één geleid tot vervolging wegens verdenking van het voorbereiden van een terroristisch misdrijf. Die zaak moet nog voor de rechter komen, de verdachte is – op het moment van dit schrijven – voortvluchtig. Eén onderzoek is tijdelijk gestopt wegens langdurig verblijf van de verdachte in het buitenland. De overige dertien onderzoeken zijn vroeg of laat gestopt wegens gebrek aan voldoende strafrechtelijk bewijs tegen de personen die centraal stonden in de onderzoeken. In de praktijk heeft de toepassing van het criterium aanwijzingen er in de meeste gevallen dus niet toe geleid dat strafbare gedragingen succesvol kunnen worden opgespoord en beter kunnen worden vervolgd, een van de centrale veronderstellingen bij invoering van de nieuwe wet. Bijna alle onderzoeken stoppen na verloop van tijd wegens gebrek aan informatie over concrete beramingen van een terroristisch misdrijf.

Een andere centrale veronderstelling bij de nieuwe wet was dat het gangbare verdenkingsvereiste ertoe leidt dat opsporingsdiensten geen bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen inzetten bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf, vanwege gebrek aan een voldoende onderbouwde verdenking. Uit de inventarisatie van opsporingsonderzoeken in de vier monitorrondes komt echter naar voren dat bij de start van een onderzoek het verschil tussen aanwijzingen en een verdenking klein is, met name als sprake is van een grote en acute dreiging. In die situaties blijken bij een geringe onderbouwing van een verdenking al bijzondere opsporingsmiddelen te kunnen worden ingezet. De veronderstelling bij de nieuwe wet, namelijk dat politie en justitie voorheen in een vroeg stadium niet konden optreden en geen bijzondere opsporingsmiddelen konden inzetten, blijkt niet juist. Ook bij relatief 'zachte' informatie wordt door opsporingsdiensten al een verdenking aangenomen

als de situatie als dreigend en acuut wordt ingeschat. Aansluitend hierop laat de vergelijkende analyse tussen aanwijzingen-onderzoeken en verdenking-onderzoeken zien dat er in de opsporingspraktijk een grote marge bestaat in het oordeel over de hardheid van startinformatie op grond waarvan wordt bepaald of er voldoende opsporingsindicaties zijn. Onderzoeken die gestart zijn op grond van aanwijzingen blijken in de praktijk goed vergelijkbaar te zijn met onderzoeken die op grond van een verdenking zijn gestart. De elasticiteit van de verschillende startcriteria blijkt ook uit het feit dat sommige aanwijzingen-onderzoeken na een dag al in een verdenking-onderzoek zijn omgezet, omdat het opsporingsteam bepaalde personen wilde aanhouden. Deze verschuiving van aanwijzingen naar een verdenking gebeurde niet op grond van extra vergaarde informatie, maar op grond van een inschatting van de dreiging. Om de dreiging weg te nemen koos men in die zaken voor een verdenking en voor inbewaringstelling zonder ernstige bezwaren. Bij situaties die niet als acuut bedreigend worden beoordeeld, leidt toepassing van het criterium aanwijzingen er wel toe dat risico's kunnen worden beperkt of uitgesloten door de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen.

Als een opsporingsonderzoek eenmaal loopt, blijkt het terugvallen op het criterium 'aanwijzingen' een geruststellende mogelijkheid voor opsporingsteams, om een onderzoek toch te kunnen continueren ondanks het uitblijven van informatie die een verdenking kan staven. In die situaties lijkt het verschil tussen de criteria aanwijzingen en verdenking wel een rol te spelen en kan op grond van 'lichtere' informatie een onderzoek toch worden voortgezet. In één zaak heeft die schakeling van verdenking naar aanwijzingen wederom tot een verdenking geleid en vervolgens tot vervolging van de verdachte. De vraag is echter of dit schakelen tussen verdenking en aanwijzingen past binnen de doelstelling van de wet en of de wet ervoor bedoeld is de opsporing te allen tijde mogelijk te maken als het gaat om opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven, ook als de verdenking die in eerste instantie wordt aangenomen na onderzoek niet kan worden onderbouwd.

7.2 Verkennend onderzoek

Tussen 2007 en 2011 zijn geen verkennende onderzoeken verricht naar terroristische misdrijven. Op het terrein van terrorisme is in deze periode ook geen verkennend onderzoek verricht zonder gebruikmaking van de bijzondere bevoegdheden uit de nieuwe wet. De nieuwe wettelijke bevoegdheden zijn bedoeld voor de situatie waarin nog geen concrete gegevens voorhanden zijn omtrent mogelijke betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van terroristische misdrijven. In de afgelopen jaren heeft die situatie zich niet of nauwelijks voorgedaan en blijkt in de praktijk meestal al enige concrete informatie over betrokkenheid beschikbaar te zijn, waardoor een regulier opsporingsonderzoek kan worden gestart, op grond van aanwijzingen of op grond van een verdenking. Ook is het mogelijk om op grond van Titel V bijzondere opsporingsmiddelen in te zetten als enige informatie aanwezig is over een georganiseerd verband waarbinnen misdrijven worden beraamd of gepleegd, zonder concrete namen van personen. De praktijk laat tot dusver zien dat in situaties waarbij al enige aanknopingspunten bestaan voor opsporing, gegevens kunnen worden gevorderd. Om die reden lijken de extra bevoegdheden uit de nieuwe wet behorende bij verkennend onderzoek niet te leiden tot extra inzicht in mogelijke betrokkenheid van personen bij terroristische misdrijven, een veronderstelling die ten grondslag ligt aan dit aspect van de nieuwe wet.

7.3 Fouilleren in veiligheidsrisicogebieden

Van de mogelijkheid om te fouilleren in veiligheidsrisicogebieden is sinds invoering van de wet beperkt gebruikgemaakt. Er zijn tussen 2007 en 2011 geen tijdelijke veiligheidsrisicogebieden ingesteld. Wel zijn bij invoering van de wet verschillende permanente veiligheidsrisicogebieden aangewezen. Sindsdien zijn er geen nieuwe permanente gebieden bijgekomen en is er evenmin een bestaand veiligheidsrisicogebied geschrapt. In één permanent veiligheidsrisicogebied wordt op structurele basis gebruikgemaakt van de bevoegdheden om personen, voorwerpen en voertuigen te onderzoeken, namelijk in het buitengebied van Schiphol. In de andere gebieden worden de bevoegdheden niet of nauwelijks toegepast.

In het buitengebied van Schiphol worden de verruimde fouilleringsbevoegdheden gebruikt om mogelijke risico's die gepaard gaan met 'afwijkend gedrag' uit te sluiten en de gesignaleerde gebiedsgebonden dreigingen meteen weg te nemen. Deze toepassing heeft tot nu toe niet of nauwelijks geleid tot informatie die gebruikt kan worden in een strafrechtelijk onderzoek naar terroristische misdrijven. De vergaarde informatie blijkt achteraf vooral gekoppeld te kunnen worden aan vormen van georganiseerde misdaad. Dit wijst op een onbedoeld gevolg van de wet, namelijk dat de toepassing van verruimde fouilleringsbevoegdheden in het buitengebied van Schiphol in de praktijk vooral bijdraagt aan de opsporing van georganiseerde misdaad. In het verlengde hiervan wordt in andere veiligheidsrisicogebieden gewezen op de moeilijkheid om in de praktijk ter plekke een onderscheid te maken tussen terrorismegerelateerde dreigingen en dreigingen die gerelateerd zijn aan andere vormen van criminaliteit of aan ander 'afwijkend gedrag'. Het gevaar van de 'aanzuigende werking' wordt in andere veiligheidsrisicogebieden (mede) als reden genoemd om de wet niet toe te passen.

Evenals in het buitengebied Schiphol, reageren opsporingsambtenaren in de andere veiligheidsrisicogebieden doorgaans meteen op signalen van gebiedsgebonden dreigingen door ter plekke onderzoek te verrichten. Ze maken daarbij echter gebruik van andere, reeds bestaande wetgeving zoals de Wet op de identificatieplicht en artikel 3 van de Politiewet. De veronderstelling van de wetgever bij dit onderdeel van de wet was dat al bestaande bevoegdheden de politie niet in staat zouden stellen adequaat en onmiddellijk onderzoek te verrichten bij aanwijzingen van een gebiedsgebonden terroristische dreiging. Die veronderstelling strookt niet met de wijze waarop al bestaande bevoegdheden in de praktijk worden ingezet. In de onderzoeksperiode hebben zich in deze gebieden geen omstandigheden voorgedaan waarvoor de al bestaande wetgeving geen oplossing bood.

Een andere veronderstelling bij dit onderdeel van de wet was dat de politie onafhankelijk van het lokale bestuur onmiddellijk ter plekke onderzoek zou kunnen doen bij aanwijzingen van een gebiedsgebonden dreiging. In de praktijk blijkt dit echter niet zo uit te werken. De wetgever heeft de concrete uitvoering van de wet overgelaten aan de lokale driehoek en de voorwaarde gesteld dat nadere afstemming op lokaal niveau nodig is. Daardoor is het element van 'onafhankelijkheid' verdwenen en is de wijze waarop de nieuwe fouilleerbevoegdheden worden uitgevoerd juist sterk afhankelijk geworden van de opvattingen van het lokale bestuur hieromtrent. In de praktijk wordt op gebiedsgebonden dreigingen gereageerd door gebruik te maken van routines en bevoegdheden die zijn ontwikkeld in samenspraak met het lokale bestuur.

7.4 Bewaring buiten ernstige bezwaren

In de periode 2007-2011 is in vier opsporingsonderzoeken gebruikgemaakt van de mogelijkheid om verdachten in bewaring te houden zonder dat sprake was van ernstige bezwaren. In alle gevallen werd de bevoegdheid ingezet om een mogelijke

acute dreiging weg te nemen en nader onderzoek naar de startinformatie te kunnen verrichten. Drie van de vier opsporingsonderzoeken zijn op grond van een verdenking gestart en één opsporingsonderzoek is gestart op grond van aanwijzingen. In geen van de zaken is men gekomen tot ernstige bezwaren, waardoor de verdachten weer in vrijheid zijn gesteld en de onderzoeken (na verloop van tijd) zijn gestopt. In één onderzoek is de verdachte na de inbewaringstelling overgedragen aan de vreemdelingenpolitie en daarna het land uitgezet.

De veronderstelling van de wetgever was dat het criterium ernstige bezwaren ertoe zou leiden dat verdachten van terroristische misdrijven te vroeg weer op vrije voeten zouden worden gesteld, waardoor onvoldoende onderzoekstijd beschikbaar zou zijn (zie paragraaf 2.5). Ook zou door het criterium van ernstige bezwaren het risico bestaan dat mensen die een voor de maatschappij onaanvaardbare bedreiging vormen, toch moeten worden vrijgelaten. Toepassing van deze bevoegdheid laat inderdaad zien dat het loslaten van het criterium ernstige bezwaren ertoe leidt dat de opsporing meer tijd wordt geboden om te onderzoeken wat er aan de hand is en of sprake is van ernstige bezwaren. Ook leidt toepassing ertoe dat mogelijke risico's die gepaard gaan met vrijlating van verdachten (tijdelijk) kunnen worden beheerst en gereduceerd. De extra onderzoekstijd waar de opsporing beschikking over kreeg, heeft tot nu toe echter niet geleid tot ernstige bezwaren en tot verlenging van de voorlopige hechtenis. In een aantal zaken werd het onderzoek na de vrijlating van verdachten nog voortgezet. Deze onderzoeken werden echter in alle gevallen na verloop van tijd stopgezet wegens gebrek aan bewijs.

7.5 Geheimhouden van processtukken

Tussen 2007 en 2011 is geen gebruikgemaakt van uitstel tot volledige inzage in processtukken. In de onderzoeksperiode is nooit een strafzaak geweest waarbij een langere geheimhouding van processtukken nodig was. Er is geen onderzoek geweest dat na drie maanden nog niet was afgerond en waarbij het wenselijk was om delen van het dossier nog langer geheim te houden. Met andere woorden, de omstandigheden waaronder dit aspect van de wet zou kunnen worden toegepast, hebben zich in de onderzoeksperiode niet voorgedaan.

7.6 Tot besluit

Uit het gebruik van de Wet opsporing terroristische misdrijven kunnen we niet opmaken dat de verruimde bevoegdheden tot nu toe hebben bijgedragen aan een efficiëntere opsporing van terroristische misdrijven. Als uit een opsporingsonderzoek dat is gestart op grond van aanwijzingen blijkt dat die aanwijzingen worden bevestigd en blijven bestaan, leidt de vroegtijdige start er niet toe dat de opsporing voorspoedig verloopt en dat strafrechtelijk bewijs wordt verzameld. Langlopende opsporingsonderzoeken stoppen op een bepaald moment noodgedwongen, mede door capaciteitsproblemen en door (gewijzigde) prioriteiten binnen de opsporing. De opsporing blijkt dan tegen dezelfde problemen aan te lopen als bij langlopende opsporingsonderzoeken die op grond van een verdenking zijn gestart. Uit deze evaluatie komt dus niet naar voren dat de vroege start voordelen oplevert voor de voortgang van de opsporing.

Wel heeft het gebruik van de wet het mogelijk gemaakt dat risico's die mogelijk gepaard gaan met aanwijzingen van een terroristisch misdrijf, snel verminderd of uitgesloten konden worden. Voor kleine kortlopende onderzoeken die als doel hebben snel risico's nader te beoordelen en gevaren weg te nemen, lijkt de wet in de praktijk te werken zoals beoogd. In die gevallen wordt het verrichten van een klein

en kort onderzoek mogelijk gemaakt door de verruiming van de wettelijke bevoegdheden. In de praktijk ging het overigens in deze gevallen steeds om loos alarm of om een andere vorm van criminaliteit zonder directe gevaarsdreiging. Wel blijken er in de praktijk ook alternatieve handelingsstrategieën te bestaan om dergelijke aanwijzingen te onderzoeken: bij een acute dreigende situatie wordt doorgaans meteen een verdenking aangenomen om aanhoudingen te kunnen verrichten en de dreiging weg te kunnen nemen, en bij een minder acute dreiging wordt op lokaal niveau regelmatig gebruikgemaakt van reguliere bevoegdheden op grond van artikel 3 van de Politiewet, zoals het afleggen van huisbezoeken en het aanspreken van mensen, om de situatie in te kunnen schatten en de dreiging te kunnen beoordelen.

Meer in het algemeen komt uit dit onderzoek naar voren dat aannames over de beperktheid van de bestaande wetgeving in verschillende contexten niet juist blijken te zijn. In de praktijk blijken politie en justitie bij 'aanwijzingen' van een terroristisch misdrijf meestal gebruik te maken van reeds bestaande wetgeving, van bevoegdheden en werkwijzen waar men reeds bekend mee is. Dat zien we bij de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden en ook bij onderzoek ter plaatse in veiligheidsrisicogebieden. De ruimte tussen de criteria 'aanwijzingen' en 'verdenking' blijkt in de praktijk gering te zijn, en de mogelijkheden van de bestaande wetgeving blijken in de praktijk groter te zijn dan de wetgever bij invoering veronderstelde.

7.7 Discussie

Een algemeen beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt, is dat het moeilijk is om terroristische misdrijven strafrechtelijk te onderzoeken. Ondanks de verruimde mogelijkheden voor opsporing en vervolging, blijft terrorisme een moeilijk op te sporen fenomeen. In het algemeen wordt het door politie en OM zinvol geacht om in een onderzoek te investeren en arbeidsintensieve opsporingsbevoegdheden in te zetten als er een redelijk vermoeden is dat de personen waartegen deze middelen worden ingezet zich daadwerkelijk schuldig maken aan strafbare feiten. Als er geen verdenking is en er evenmin sprake is van een acute dreiging, zijn de gronden om dergelijke middelen in te zetten zo licht, dat de kans dat de inzet van deze kostbare en ingrijpende middelen in strafrechtelijke zin iets opleveren klein wordt geacht. Dit heeft tot gevolg dat er onderzoeken zijn waarin aanwijzingen van terrorisme blijven bestaan, maar die desondanks na enige tijd weer worden stopgezet als gevolg van de tijdsspanne van aan terrorisme gerelateerde activiteiten en de daarmee gepaard gaande lange adem die voor de opsporing van deze gedragingen is vereist. Dit roept de vraag op of het strafrechtelijke traject de meest geëigende weg is om personen langdurig te blijven onderzoeken. In Nederland is de AIVD gespecialiseerd in dit soort langdurige voortrajecten en vervult ook de wijkpolitie een rol als het gaat om signalerende en controlerende taken. Het werk van politie en OM lijkt minder goed toegesneden te zijn op het strafrechtelijk onderzoeken van deze 'voorfasen' van terrorisme. Politie en justitie hebben doorgaans ook te maken met andere prioriteiten als het gaat om bestrijding van misdaad. Dit heeft tot gevolg dat een belangrijk doel van de wet, namelijk de vroege opsporing van terroristische misdrijven mogelijk maken, in de praktijk niet goed kan worden gerealiseerd en concurreert met andere prioriteiten.

Of de Wet opsporing terroristische misdrijven al of niet wordt toegepast, hangt onder andere af van de wijze waarop signalen van mogelijke misdrijven worden gepercipieerd. De algemene vraag die hier opkomt, is welke definitie in de opsporingspraktijk gehanteerd wordt voor het begrip 'terroristisch misdrijf' en welke fenomenen in de opsporing beschouwd worden als terroristisch. Zoals in verschillende monitorrondes naar voren kwam, is die definitie niet eenduidig en verschilt deze

tussen personen, diensten en regio's. Zo werd een poging tot beïnvloeding van de rechtsgang door bedreiging van een officier van justitie in één regio beschouwd als dreiging met terroristisch oogmerk, terwijl dit misdrijf in een andere regio niet werd geschaard onder de noemer 'terrorisme'. Verder kwam in de verschillende monitorrondes naar voren dat niet alle terrorismegerelateerde bedreigingen gekoppeld kunnen worden aan een religieus, politiek of ideologisch motief. Dat is op grond van de wet ook niet vereist. De bedreigingen en meldingen die *wel* gerelateerd konden worden aan een ideologie of religie, waren gericht op verschillende vormen van terrorisme. Zo zijn er in de afgelopen jaren terrorismegerelateerde onderzoeken uitgevoerd naar jihadistisch terrorisme, dierenrechtenextremisme, afscheidingsbewegingen, links extremisme en een extreem rechtse organisatie. Hoewel de Nederlandse anti-terroriswetgeving is ingegeven door de grote dreigingen van het jihadistisch terrorisme en de Wet opsporing terroristische misdrijven een direct gevolg is van de doorlichting van de bestaande wetgeving die plaatsvond naar aanleiding van de aanslagen in Madrid, is de opsporing van terrorisme in Nederland gericht op uiteenlopende fenomenen en kunnen de anti-terrorisemaatregelen in principe bij een breed scala aan misdrijven worden ingezet. Het is aannemelijk dat de definitie van het begrip 'terroristisch misdrijf' ook door de tijd heen verandert, mede onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen, politieke agenda's en actuele gebeurtenissen. De definitie die men hanteert van terrorisme heeft niet alleen consequenties voor de registratie van het aantal terrorismegerelateerde zaken, maar ook voor de toepassing van de wet.

De Wet opsporing terroristische misdrijven kan alleen worden toegepast als er sprake is van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. In de praktijk is het echter niet altijd meteen mogelijk om te bepalen wanneer sprake is van terrorisme. Wanneer is bij een bedreiging of bij een bommelding sprake van een terrorismegerelateerde dreiging, en kan men bij gewelddadige vormen van activisme of extremisme al of niet een beroep doen op de nieuwe wet? Waar ligt de grens tussen een activistisch, extremistisch en een terroristisch misdrijf? Is het mogelijk om bij vroege signalen al te bepalen of het om terrorisme, extremisme of activisme gaat? En kan de wet bij alle vormen van terrorisme worden toegepast? Met andere woorden; de wijze waarop startinformatie over een mogelijk misdrijf wordt gepercipieerd en gedefinieerd is van invloed op de wijze waarop de Wet opsporing terroristische misdrijven wordt toegepast.

Daarnaast laat ons onderzoek zien dat er ook lang niet altijd gekozen wordt voor de nieuwe wettelijke mogelijkheden als het gaat om gedragingen die evident als signalen van terrorisme worden gepercipieerd. Zoals hierboven al werd gesteld, ligt dat enerzijds aan de wijze waarop het begrip aanwijzingen wordt gedefinieerd, en aan het feit dat men kiest voor bestaande wegen waar men al bekend mee is. Anderzijds is dat ook een gevolg van het feit dat er in de praktijk eenvoudigweg meerdere mogelijkheden zijn waarmee op signalen van terrorisme kan worden gereageerd. Zo blijkt dat er bij vergelijkbare signalen soms een verdenkingen-onderzoek wordt gestart, soms een aanwijzingen-onderzoek wordt gestart, dat de signalen soms worden doorgegeven aan andere diensten en dat ze soms aan de hand van bevoegdheden uit artikel 3 van de Politiewet nader worden onderzocht. Signalen van terrorisme kunnen op verschillende wijzen verder worden onderzocht en vooralsnog is het niet duidelijk welke strategieën in welke situaties de beste effecten hebben. Er lijken echter weinig situaties te bestaan waarvoor alleen de nieuwe wet een uitweg biedt.

Disproportioneel gebruik?

Een punt van zorg bij de invoering van de nieuwe wet was het mogelijke dispropor-tionele gebruik van de nieuwe wet. Uit de vier monitorrondes blijkt echter dat in de

praktijk over het algemeen terughoudend met de nieuwe verruimde bevoegdheden wordt omgegaan. Elk jaar maken politie en justitie enkele keren gebruik van de mogelijkheid om bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten op grond van het criterium aanwijzingen. De andere verruimde bevoegdheden zijn niet, nauwelijks of zeer mondjesmaat gebruikt. De bevindingen in deze evaluatie wijzen dus niet op disproportionele toepassing van de nieuwe wettelijke bevoegdheden. Ook wijzen de bevindingen niet op het inzetten van de verruimde bevoegdheden voor de opsporing van andere vormen van criminaliteit dan terrorisme. Een uitzondering daarop vormt het structurele gebruik van de verruimde fouilleerbevoegdheden in het buitengebied van Schiphol. Toepassing van de bevoegdheden in dit veiligheidsrisicogebied roept vragen op over proportionele inzet. De verruimde fouilleerbevoegdheden lijken hier deels voor de opsporing van andere vormen van criminaliteit te worden ingezet, zoals in hoofdstuk 6 en paragraaf 7.3 van dit rapport naar voren kwam.

Registratie

Zoals al eerder in dit rapport naar voren kwam, bestaat er sinds invoering van de nieuwe wet in 2007 geen centraal overzicht van terrorismegerelateerde zaken, laat staan dat er een overzicht bestaat van de nieuwe verruimde bevoegdheden die zijn ingezet bij de opsporing van terroristische misdrijven. In 2013 ontbreekt nog steeds een registratiesysteem waarin informatie over terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken en over het gebruik van de (nieuwe) wettelijke bevoegdheden op uniforme wijze wordt bijgehouden. Het ontbreken van zo'n registratiesysteem is een probleem omdat, sinds beëindiging van de WODC-monitor, geen informatie meer voorhanden is over de wijze waarop de opsporing van terroristische misdrijven plaatsvindt, de wetgeving die daarvoor in de praktijk wordt ingezet en de gevolgen daarvan. Ook is er sinds die tijd geen zicht meer op het aantal terrorismegerelateerde onderzoeken dat jaarlijks wordt verricht. De (arbeidsintensieve) monitor maakte het mogelijk om informatie over de opsporing van terrorisme te ontsluiten. Na stopzetting van de monitor stopt ook het bestaan van deze informatiebron. Actuele informatie die noodzakelijk is om inzicht te kunnen krijgen in het gebruik van oude en nieuwe wetgeving blijft daardoor achterwege.

De Wet opsporing terroristische misdrijven betreft een aanzienlijke en ingrijpende verruiming van opsporingsbevoegdheden die in het kader van terrorismebestrijding kunnen worden ingezet. Zoals we hierboven aangaven zullen maatschappelijke ontwikkelingen van invloed zijn op de wijze waarop misdrijven met een ideologisch oogmerk worden gepercipieerd en op de wijze waarop daarop wordt gereageerd. Daarom blijft het van belang om zicht te houden op de wijze waarop in de praktijk met deze ingrijpende maatregelen wordt omgegaan en de gevolgen daarvan. Het verdient daarom aanbeveling om het aantal terrorismegerelateerde zaken dat jaarlijks wordt onderzocht door de politie te laten registreren, evenals de wijze waarop de bevoegdheden uit de Wet opsporing terroristische misdrijven in de praktijk worden ingezet. Door middel van eenvoudige registraties zou het gebruik van de Wet opsporing terroristische misdrijven dan blijvend kunnen worden gemonitord. Het registreren van de wijze waarop de opsporing van terroristische misdrijven vorm krijgt, past ook bij de ambitie van de Nationale Politie om te komen tot inzicht in de effecten van ingezette opsporingshandelingen en in de ontwikkeling van uniforme werkwijzen en *best practices* (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012).

Andere evaluaties van anti terrorismewetgeving

Evaluatie van beleid en van wetgeving is een belangrijke zaak. Voor de wetgever is het vaak moeilijk om tijdens het wetgevingsproces goed in te schatten hoe wetten uitwerken in de praktijk (zie hierover ook Klein-Haarhuis & Niemeijer, 2008; Veerman & Klein-Haarhuis, 2009; Van der Woude, 2011). Voorts kunnen zich na invoering van de wetgeving maatschappelijke ontwikkelingen voordoen die van invloed zijn op de wenselijkheid, noodzakelijkheid of adequaatheid van een nieuwe wet.

Door de wetgeving in werking te monitoren en te evalueren kan inzicht worden verkregen in de redenen waarom al of niet wordt gekozen voor een bepaalde wet en over de context waarin bepaalde wetten al of niet werken op de wijze zoals door de wetgever werd bedoeld.

Voor het scala aan nieuwe antiterrorismemaatregelen geldt dat de Commissie-Suyver (2009) heeft aanbevolen om dit totaalpakket aan wetten en maatregelen aan een kritische blik te onderwerpen en in zijn geheel te evalueren. Naar aanleiding hiervan verscheen in 2011 het rapport *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^e eeuw*. In dit rapport heeft men ervoor gekozen vooral de onderlinge samenhang tussen de verschillende antiterrorismemaatregelen te beschouwen. Een aantal vragen en aandachtspunten die door de Commissie-Suyver van belang werden geacht zijn door deze benadering buiten beschouwing gebleven. Zo wordt er in dit rapport geen aandacht besteed aan de vraag hoe verschillende antiterrorismemaatregelen zich verhouden tot de reeds bestaande wetten en maatregelen, en wordt de toegevoegde waarde van de nieuwe maatregelen niet onderzocht. Ook is er in dit rapport geen aandacht voor de relatie tussen de veronderstellingen die aan wetten en maatregelen ten grondslag lagen en het feitelijke gebruik en de werking van de wet (zie ook Van der Woude, 2011).

Daarmee ontbreekt het voornamelijk aan inzicht in de wijze waarop deze ingrijpende antiterrorismemaatregelen uitwerken in de praktijk. Bij evaluaties gaat het er niet alleen om te beschrijven wat 'op papier' mogelijk is met een nieuwe wet en wat 'op papier' niet mogelijk was met de al bestaande wet, maar evenzeer om de vraag hoe in de praktijk wordt gehandeld in situaties die de wetgever op het oog had bij het bedenken van nieuwe wetgeving.

Voor de komende periode heeft de Minister van Veiligheid en Justitie een nieuwe integrale evaluatie van het Nederlandse contraterrorismebeleid toegezegd. Een evaluatie die inzicht moet bieden in de samenhang en de effectiviteit van de antiterrorisme maatregelen. Het zou wenselijk zijn als in een dergelijke evaluatie – meer dan in het rapport uit 2011 het geval was – het praktische gebruik van de verschillende onderdelen van de antiterroriswetten onder de loep wordt genomen, en de gevolgen daarvan voor het contraterrorismebeleid. Ook zou het nuttig zijn als een dergelijk onderzoek zich (mede) richt op de wijze waarop in de praktijk wordt gehandeld in situaties waarvoor de wetten en regels zijn ontwikkeld. Een dergelijke evaluatie zou het mogelijk maken om tot gefundeerde oordelen te komen over de waarde van het Nederlandse contraterrorismebeleid.

Voor de Wet opsporing terroristische misdrijven is vanaf het moment dat de wet werd ingevoerd gemonitord op welke wijze de wet uitwerkt in de praktijk. Het empirische materiaal uit de verschillende monitorrondes heeft als basis gediend voor deze evaluatie van de wet. Vervolgens hebben we in deze evaluatie de achterliggende veronderstellingen van de wetgever geconfronteerd met empirische bevindingen over het gebruik van de wet in de praktijk, en over de wijze waarop reeds eerder bestaande wetgeving wordt toegepast in situaties waarvoor deze nieuwe wetgeving in het leven is geroepen. Daarmee biedt deze evaluatie de basis die nodig is voor een reflectie op de effectiviteit, het nut en de noodzaak van de wet.

Summary

Evaluation of the Criminal Investigation of Terrorist Crimes Act

The Act on the extension of the powers of the scope for investigation of terrorist crimes (further referred to in this summary as The Criminal Investigation of Terrorist Crimes) came into effect on 1 February 2007. The purpose of this act is to enable investigations of terrorist crimes at an early/earlier stage and to have them continue for a longer period of time. A number of legislative amendments were implemented in order to extend the possibilities of investigation of terrorist crimes. In short, it concerns the following extended powers:

- an extension of the possibilities to use special investigative powers, such as systematic observation and use of a telephone tap;
- an extension of the possibilities to collect information during an exploratory investigation;
- an extension of the possibilities to search persons in security risk areas without them being suspected of a specific criminal offence;
- enabling remand in custody in case of a suspicion of a terrorist crime without a grave presumption;
- a possibility to postpone a full inspection of procedural documents.

The (then) Minister of Justice deemed such considerable and far-reaching extensions necessary due to the major interests that are at stake in case of terrorist crimes and the very serious consequences these crimes may have. At the same time, he realised that the new statutory powers needed to be exercised with due care. That is why he decided to have the application of the act monitored and to have the effects of the act evaluated after a five-year period. The application of the act was monitored each year between 2007 and 2011 by the Research and Documentation Centre [Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, WODC]. The act is evaluated in this concluding report. The purpose of this evaluation is to assess whether the Criminal Investigation of Terrorist Crimes Act contributes to an effective investigation of terrorist crimes. The structure of the evaluation is based on the following questions raised:

- 1 What are the assumptions underlying the Criminal Investigation of Terrorist Crimes Act?
- 2 How is the Criminal Investigation of Terrorist Crimes Act applied in practice and what are the consequences thereof for investigations?

The empirical material collected by the WODC during the four consecutive monitoring rounds serves as a basis for this evaluation. During these rounds, information was collected about the manner in which the act was introduced, the manner in which the act was applied, about the consequences thereof for investigations and about the experiences gained in this respect. During each monitoring round, information was also collected about criminal investigations of terrorist crimes in which the new legislation was not applied. A more detailed description of the data collection can be found in these four underlying monitor reports.

General assumptions

The Criminal Investigation of Terrorist Crimes Act is based on the following general assumptions:

- the extended investigative powers under the new act result in the police and the Public Prosecution Service being able to use investigative means at an earlier stage if there are any 'indications' of a terrorist crime;
- the use of investigative means at an earlier stage and the possibility to have criminal investigations last longer means that it is possible to collect criminal evidence concerning a (supposed) imminent terrorist attack, resulting in a timely detection of suspects, the prevention of terrorist crimes and a successful prosecution of the suspects.

The extension in the act covers five areas. The continuation of this summary will discuss underlying assumptions and the application of the act for each separate area. However, a general overview of the application of the new act is given first.

Criminal investigations into terrorism and application of the act from 2007 to 2011

Between 2007 and 2011, a total of 106 terrorism-related criminal investigations were conducted in the Netherlands. Fifty-five investigations were conducted at the national public prosecutor's office and fifty-one investigations in the regions at the district court public prosecutor's offices. The investigations concerned both major long-term criminal investigations and minor short-term investigations during which special investigative powers were used or were not used at times. The short-term investigations were usually conducted in the regions; the major long-term investigations were usually conducted at the national public prosecutor's office.

The new statutory powers were exercised during 18 of the 106 terrorism-related criminal investigations. During 15 criminal investigations, special investigative powers were exercised on the basis of indications of a terrorist offence; during 4 criminal investigations, suspects were remanded in custody without a grave presumption. Two elements from the new act were applied during one criminal investigation, namely the use of special investigative powers based on indications and - at a later stage - remand in custody without a grave presumption.

The four investigations during which suspects were remanded in custody without a grave presumption were conducted under the authority of the national public prosecutor's office. Seven of the 15 criminal investigations that were initiated based on indications were conducted in the region under the supervision of a district court public prosecutor's office. The other 8 investigations initiated on the basis of indications were conducted under the authority of the national public prosecutor's office by the national investigation service. The application of the act is detailed per section below.

Criminal investigation into terrorist crimes based on indications

Between 2007 and 2011, the possibility to exercise special investigative powers based on the 'indications' criterion was taken advantage of during fifteen criminal investigations.

One of the fifteen investigations initiated on the basis of indications resulted in a prosecution on the ground of suspicions of preparations for a terrorist crime. This case still has to be brought before the court; the suspect was a fugitive at the time this document was written. One investigation was temporarily cancelled because the

suspect stayed abroad for a long period of time. The other thirteen investigations were cancelled sooner or later due to a lack of sufficient criminal evidence against the persons the investigations focused on. So in practice, the application of the 'indications' criterion has, in most cases, not resulted in a successful detection and better prosecution of criminal behaviour, one of the key assumptions at the time the new act was introduced. Almost all investigations were cancelled after some time due to a lack of information about the specific planning of a terrorist attack.

Another assumption accompanying the new act was that the standard requirement of suspicion results in investigative services being unable to exercise any special investigative powers in case of any indications of a terrorist crime, due to the lack of a sufficiently substantiated suspicion. However, the assessment of criminal investigations during the four monitoring rounds shows that, at the start of an investigation, the difference between indications and a suspicion is small, especially in case of a major and immediate threat. In these situations, it appears that special investigative means can already be used if a suspicion is substantiated to a limited extent. The assumption accompanying the new act, namely that investigative services used to be unable to take action and use special investigative means at an early stage, appears to be incorrect. Also in case of relatively 'soft' information, investigative services already form a suspicion if the situation is assessed as threatening and immediate. Following on from this, the research shows that, in investigation procedures, there is a strong margin in the assessment of the hardship of initial intelligence. Practice shows that investigations initiated based on indications can be compared well with investigations initiated based on a suspicion. The elasticity of the various initial criteria is also evidenced by the fact that some investigations based on indications were already converted into an investigation based on a suspicion after one day, because the police wanted to arrest certain persons. This was not done on the basis of additional information obtained, but on the basis of an assessment of the threat. In order to remove the threat, it was decided to initiate an investigation based on a suspicion and to remand certain persons in custody without a grave presumption.

In situations that are not assessed as immediately threatening, the application of the 'indications' criterion does result in the exclusion or limitation of risks through the use of special investigative means.

Once a criminal investigation is pending, falling back on the indications criterion appears to be a reassuring option for investigative services, in order to continue with an investigation in spite of the fact that there is no information that could support a suspicion. The difference between the 'indications' and 'suspicion' criteria seems to play a role in these situations, and an investigation can still continue based on 'softer' information. In one case, this switch from 'suspicion' to 'indications' again resulted in a suspicion and then in the prosecution of the relevant suspect. However, the question is whether this switching between 'suspicion' and 'indications' fits in with the purpose of the act, and whether the act was designed to enable an investigation at all times if it concerns a criminal investigation into terrorist crimes, even if a suspicion that is formed initially cannot be substantiated after an investigation.

Exploratory investigation

No exploratory investigations into terrorist crimes were conducted between 2007 and 2011. The new statutory powers are intended to be exercised in situations in which there is not yet any specific information available on a possible involvement of persons in plotting or committing terrorist crimes. Over the past few years, this

situation has not or hardly occurred and, in practice, some specific information about any involvement usually already appears to be available, as a result of which it is possible to initiate a regular criminal investigation, based on indications or based on a suspicion. It is also possible to use special investigative means pursuant to title V if some information is available about an organisation within which crimes are plotted or committed, without any specific names of persons. So far, practice has shown that data can be demanded in situations in which there is already some evidence for an investigation. For this reason, the additional powers under the new act pertaining to exploratory investigations do not seem to result in additional information about a possible involvement of persons in terrorist crimes, an assumption on which this aspect of the new act is based.

Searching in safety risk areas

Since the introduction of the act, the possibility of searching in safety risk areas has been used to a limited extent. No temporary safety risk areas were formed between 2007 and 2011. However, various permanent safety risk areas were designated upon the introduction of the act. No new permanent areas have been added since, nor has a permanent safety risk area been cancelled. In one permanent safety risk area, the powers to search persons, objects and vehicles, namely in the outlying area of Schiphol, are exercised on a regular basis. The powers are not or hardly exercised in the other areas.

In the Schiphol outlying area, the extended searching powers are exercised in order to exclude possible risks associated with 'deviant behaviour' and immediately remove the area-based threats that have been identified. This use has, so far, not or hardly resulted in information that can be used during a criminal investigation into terrorist crimes. In retrospect, it appears that the information obtained can mostly be linked to forms of organised crime. This is an indication of an unintended consequence of the act, namely that, in practice, the use of the extended searching powers in the Schiphol outlying area mostly contributes to the investigation of organised crime. Following on from this, other safety risk areas point out the difficulty to make an on-site distinction in practice between terrorism-related threats and threats related to other forms of crime or other 'deviant behaviour'. The danger of a 'honey-pot effect' is mentioned in other safety risk areas as (part of) the reason for not applying the act.

In practice, investigating officers in other safety risk areas generally also respond to signs of area-based threats by conducting on-site investigations. In doing so, they apply other, existing legislation such as the Compulsory Identification Act [Wet op de identificatieplicht] and Article 3 of the Police Act [Politiewet]. The legislature's assumption for this part of the act was that already existing powers do not enable the police to conduct adequate and immediate investigations in case of any signs of area-based terrorist threats. This assumption is inconsistent with the manner in which already existing powers are exercised in practice.

Another assumption for this part of the act was that the police would be able to conduct immediate on-site investigations in case of any signs of area-based threats, independent from local authorities. This does not appear to have this effect in practice. The legislature left the specific implementation of the act to the local triumvirate and set the condition that further coordination at a local level is required. As a result, the element of 'independence' is no longer there and the manner in which the new searching powers are exercised has, in fact, become strongly dependent on the views of local authorities in this respect. In case of any response to area-based

threats, routines and powers are exercised in practice which have been developed together with local authorities.

Remand in custody without a grave presumption

During the period between 2007 and 2011, the possibility to remand suspects in custody without a grave presumption was used during four criminal investigations. In all cases, this power was exercised in order to remove a possible immediate threat and to further investigate the initial signs. Three of the four investigations were initiated based on a suspicion and one investigation was initiated based on indications. None of the cases resulted in a grave presumption, causing the suspects to be released again and the investigations to be cancelled (after some time). During one investigation, the suspect was handed over to the Foreign Police after having been remanded in custody and was subsequently deported.

The legislature's assumption was that the 'grave presumption' criterion was said to result in suspects of terrorist crimes being released too soon, as a result of which there would not be enough time to investigate. The 'grave presumption' criterion was also said to create the risk that people who constitute an unacceptable threat to society still had to be released. The exercise of this power indeed shows that abandoning the 'grave presumption' criterion results in investigative services being offered more time to investigate what is going on and whether there are a grave presumption. The exercise of this power also results in the (temporary) management and reduction of possible risks associated with a release of suspects. So far, however, the extra time given to the police and judicial authorities to investigate has not resulted in a grave presumptions and an extension of the remand in custody. In a number of cases, the investigation was still continued after the suspects had been released. In all cases, however, these investigations were cancelled after some time due to a lack of evidence.

Keeping procedural documents secret

Between 2007 and 2011, the possibility to postpone a full inspection of procedural documents was not used. During the research period, there was never a criminal case in which procedural documents had to be kept secret for a longer period of time. There was no investigation which had not yet been completed after three months and in which it was desirable to keep certain parts of the file secret for a longer period of time. In other words, the circumstances under which this aspect of the act could be applied did not occur during the research period.

In conclusion

We cannot conclude from the application of the Criminal Investigation of Terrorist Crimes Act that the extended powers have so far contributed to a more efficient investigation of terrorist crimes. If a criminal investigation initiated based on indications shows that these signs are confirmed and continue to exist, an early start does not result in a successful investigation and a collection of criminal evidence. After some time, long-term criminal investigations have to be cancelled, partly due to capacity problems and due to (changed) priorities within the investigation. In that case, the investigations appear to be facing the same problems as long-term criminal investigations initiated on the basis of a suspicion. So this evaluation does not show that an early start offers any advantages for the progress of the investigation.

However, the application of the act has enabled a quick reduction or exclusion of risks that are possibly associated with indications of a terrorist crime. For small short-term investigations, which serve to quickly assess risks and remove threats, the widened legislation seems to meet the assumptions. In these cases, conducting a small short-term investigation is enabled by the extension of the statutory powers. In practice, these cases always concerned a false alarm or another form of crime without any direct threat. However, alternative action strategies for investigating such indications also appear to exist in practice: in case of an immediate threatening situation, usually a suspicion is formed right away in order to make arrests and immediately remove the threat, and, in case of a less immediate threat, regular powers are often exercised at local level under Article 3 of the Police Act, such as paying house visits and talking to people, in order to assess the situation and the threat.

More generally, this research shows that assumptions on the limitations of existing legislation in various contexts appear to be incorrect. In practice, in case of indications of a terrorist crime, the police and judicial authorities usually appear to apply already existing legislation, powers and methods they are already familiar with. This is shown by the use of special investigative powers and also by on-site investigations in safety risk areas. In practice, the difference between indications and a suspicion appears to be small, and existing legislation appears to provide more possibilities than assumed by the legislature upon the introduction of the act.

Literatuur

- Borgers, M.J. (2007). *De vlucht naar voren*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Beijer, A., Bokhorst, R.J., Boone, M., Brants C.H., & Lindeman, J.M.W. (2004). *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden: Eindevaluatie*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 222.
- Bokhorst, R.J., Kogel, C.H. de, & Meij, C.F.M. van der (2002). *Evaluatie van de Wet BOB – fase 1: De eerste praktijkervaringen met de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden*. Den Haag: WODC. Onderzoek en beleid 197.
- Bokhorst, R.J., Steeg, M. van der, & Poot, C.J. de (2011). *Rechercheprocessen bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit*. Den Haag: WODC. Cahier 2011-11.
- Commissie Evaluatie Antiterrorismebeleid (2009). *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Franken, A.A. (2008). Strafrechtswetenschappen en terrorismebestrijding. *Delikt en delinkwent*, 38(1), 1-14.
- Gestel, B. van, Poot, C.J. de, R.J. Bokhorst, & Kouwenberg, R.F. (2009). *Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk: De Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking*. Den Haag: WODC. Cahier 2009-10.
- Gestel, B. van, Poot, C.J. de, R.J. Bokhorst, & Kouwenberg, R.F. (2010). *De Wet opsporing terroristische misdrijven drie jaar in werking*. Den Haag: WODC. Memorandum 2010-3.
- Gestel, B. van, Poot, C.J. de, R.J. Bokhorst, & Kouwenberg, R.F. (2012). *Opsporing van terrorisme in de praktijk: De Wet opsporing terroristische misdrijven vier jaar in werking*. Den Haag: WODC. Cahier 2012-4.
- Kempen, P.H.P.H.M.C. van (2005). Terrorismebestrijding door marginalisering strafvorderlijke waarborgen. *Nederlands Juristenblad*, 80(8), 397-400.
- Klein-Haarhuis, C.M., & Niemeijer, B. (2008). *Wet en werkelijkheid: Bevindingen van evaluaties van wetten*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 267.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Realisatieplan Nationale Veiligheid*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Nelen, H., Leeuw, F., & Bogaerts, S. (2010). *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek: Framework, toepassingen en voorbeelden*. Den Haag: Maastricht University, Universiteit van Tilburg, WODC.
- Pawson, R. (2005). Simple principles for the evaluation of complex programmes. In A. Killoran, M. Kelly, C. Swann, L. Taylor, L. Millward & S. Ellis (red.), *Evidence based public health*. Oxford: Oxford University Press.
- Pawson, R., Greenhalgh, T., Harvey, G., & Walshe, K. (2005). Realist evaluation: A new method of systematic review designed for complex policy interventions. *Journal of Health Services Research & Policy*, 10(1), 21-34.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Londen: Sage.
- Poot, C.J. de, R.J. Bokhorst, W.H. Smeenk, & Kouwenberg, R.F. (2008). *De opsporing verruimd? De wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*. Den Haag: WODC. Cahier 2008-9.
- Roos, Th. de (2006). De nieuwe wetsvoorstellen helpen niet: opsporingsbevoegdheden verruimd in strijd tegen terrorisme. *Advocatenblad*, 86(4), 176-180.
- Schrijver, N.J., & Fijnaut, C. (2005). Van twee kanten: Terrorismebestrijding. *Rechtsgeleerd magazijn Themis*, 166(4), 209-215.
- Veerman, G.J., & Klein-Haarhuis C.J. (2009). Negen aanwijzingen voor wetsevaluatief onderzoek. *Regelmaat*, 29(4), 215-229.

- Woude, M.A.H. van der (2010). *Wetgeving in een veiligheidscultuur: Totstandkoming van antoterrorismewetgeving in nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Woude, M.A.H. van der (2011). Is het Nederlandse terrorismebeleid écht zo degelijk vormgegeven? Een kritische beschouwing van recent uitgevoerd evaluatieonderzoek. *Proces*, 90(3), 125-141.

Wet- en Regelgeving

- Kamerstukken II (2004-2005), 30 164, nr. 3.
- Kamerstukken II (2004-2005), 30 164, nr. 7.
- Kamerstukken II (2005-2006), 30 164, nr. 12.
- Handelingen I, 2006-2007, 5, 218 e.v., 7 november 2006
- Staatsblad (2006), 730.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. mr. E. Niemeijer	Hoogleraar empirische rechtssociologie, Vrije Universiteit Amsterdam; Directie algemene justitiële strategie, ministerie van Justitie
------------------------	---

Leden

Prof. mr. H. de Doelder	Hoogleraar strafrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam
Mr. A. den Hertog	Senior adviseur portefeuille terrorisme, Politie Landelijke Eenheid
Mr. L. Ling Ket On	Directie beleid en strategie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
Mr. dr. P.A.M. Verrest	Directie wetgeving, sector straf- en sanctierecht, ministerie van Justitie
Mr. dr. M. van der Woude	Universitair Hoofddocent, Universiteit Leiden
Mr. J. van Zijl	Officier van justitie, Landelijk Parket, Openbaar Ministerie