

## Samenvatting

Als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten ontstond ook in Nederland de behoefte om wetgeving tot stand te brengen, specifiek met het oog op het voorkomen en bestrijden van terrorisme. Mede naar aanleiding van internationale verdragen en besluiten en nationale behoeften zijn sinds 2004 in Nederland verschillende contraterroriswetten (hierna: CT-wetten) ingevoerd. De meeste van deze wetten zijn na verloop van tijd aan een evaluatie onderworpen. Aan een algehele of integrale evaluatie van alle CT-wetten die sinds 2004 zijn tot stand gebracht, heeft het tot nu toe echter ontbroken. Daartoe werd nochtans reeds in 2009 aanleiding gevonden door de Commissie evaluatie antiterrorismebeleid (de Commissie-Suyver). Die zag de noodzaak tot een algemene of integrale evaluatie van de CT-wetten, vooral met het oog op de samenhang binnen en tussen de verschillende CT-wetten, en de verschillende domeinen die deze wetten bestrijken. Daarbij wordt samenhang begrepen als dwarsverbanden die binnen en tussen verschillende CT-wetten kunnen worden aangewezen. Hoewel de toenmalige minister van Justitie beloofde aan deze aanbeveling gevolg te geven, moet worden geconstateerd dat het tot nu toe nog immer ontbreekt aan een integrale evaluatie van de CT-wetten met het oog op de samenhang tussen en binnen de CT-wetten. Daarin beoogt dit rapport verandering te brengen. Directe aanleiding hiervoor is een in 2018 door de Eerste Kamer aangenomen motie van de leden Bikker c.s. die de regering verzoekt de CT-wetten in samenhang te evalueren en daarbij ook het decentrale bestuur te betrekken. Met dit rapport, dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiebureau van het Ministerie van Justitie en Veiligheid tot stand is gekomen, wordt uitvoering gegeven aan deze motie.

### Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderhavige onderzoek is om, in navolging van reeds uitgevoerde evaluaties van afzonderlijke CT-wetten en de motie Bikker c.s., deze wetgeving in samenhang te evalueren en daarbij niet alleen stil te staan bij het centrale (nationale) niveau, maar ook het decentrale (lokale) niveau te betrekken. Deze doelstelling is vertaald in een driedelige probleemstelling:

- Hoe wordt de CT-wetgeving, in onderlinge samenhang gezien, geacht bij te dragen aan de aanpak van terrorisme en extremisme?
- Is de Nederlandse CT-wetgeving voldoende samenhangend gezien vanuit de (decentrale) (uitvoerings)praktijk?
- Zijn er neveneffecten van de CT-wetgeving, expliciet bij een beoordeling van de samenhang van deze wetgeving?

Deze probleemstelling is vervolgens nader gespecificeerd in de volgende onderzoeksvragen, die worden uitgesplitst in vragen die zien op de *law in the books* en op de *law in action*. Daarbij gaat het om respectievelijk een juridische analyse van de wetgeving en een empirische analyse van de toepassing van de wetgeving in de (nationale en lokale) praktijk.

De vragen die betrekking hebben op de *law in the books* zijn in hoofdstuk 3 beantwoord en luiden als volgt:

1. Welke wetgeving (in formele zin) gericht op het voorkomen en bestrijden van terrorisme bestaat er in Nederland?
2. Hoe worden de in de wetgeving geformuleerde maatregelen volgens de wetgever afzonderlijk geacht bij te dragen aan het voorkomen en bestrijden van terrorisme?
3. In hoeverre hebben de verschillende CT-wetten betrekking op dezelfde gedragingen/fenomenen en/of dezelfde actoren?
4. Wat kan gezegd worden over de samenhang in de CT-wetgeving op basis van de *law in the books*?

De vragen met betrekking tot de *law in action* zijn in hoofdstuk 4 en 5 beantwoord en luiden:

5. Hoe, en door wie wordt in de praktijk besloten voor de toepassing van de verschillende CT-wetten?
6. Zijn er CT-wetten waarvan de toepassing niet duidelijk is?
7. Hoe is de verhouding tussen de inzet van de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden en bevoegdheden binnen het inlichtingendomein?
8. Hoe verloopt de coördinatie, in procesmatige zin, tussen de bij de CT-wetten betrokken actoren?
9. Hoe verloopt de afstemming, zowel inhoudelijk als procesmatig, tussen het centrale en het decentrale bestuur inzake de aanpak van terrorisme en extremisme?
10. Hoe worden de maatregelen, gezien vanuit het perspectief van de uitvoering, in onderling verband gezien geacht bij te dragen aan de bestrijding van terrorisme?
11. Wat kan gezegd worden over de samenhang in de CT-wetgeving in de uitvoering daarvan?

In hoofdstuk 6 volgde het antwoord op de volgende overkoepelende vragen:

12. Wat kan er op grond van bovenstaande gezegd worden over de samenhang in de CT-wetgeving, en de samenhang in de uitvoering daarvan?
13. Zijn er vanuit het perspectief van de nationale en lokale overheidsfactoren die uitvoering geven aan CT-wetgeving neveneffecten, expliciet bij de beoordeling van de samenhang van deze wetgeving?
14. Zijn er verbeteringen mogelijk of aanbevelingen te doen ten aanzien van die samenhang?

Waar het gaat om de te onderzoeken samenhang zijn de volgende dwarsverbanden onderzocht:

- Samenhang tussen de strafrechtelijke onderdelen van de CT-wetgeving en tussen de strafrechtelijke CT-wetgeving en de bestaande strafwetgeving.
- Samenhang tussen strafrechtelijk en bestuursrechtelijk optreden, zowel waar het gaat om het instrumentarium (de wetgeving) als waar het gaat om het daadwerkelijk handelen van strafrechtelijk en bestuursrechtelijke actoren in het CT-domein.
- Samenhang tussen het optreden van nationale en lokale actoren ten aanzien van bestuurlijke maatregelen binnen het CT-domein.
- Samenhang tussen strafrechtelijk optreden en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten.
- Samenhang tussen bestuurlijk optreden en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Deze dwarsverbanden werden reeds door de Commissie-Suyver gesignaleerd en kwamen in dit onderzoek eveneens naar voren tijdens een viertal online expertmeetings met experts uit wetenschap en (strafrechts)praktijk op het terrein van de CT-wetgeving.

### **Aanpak van het onderzoek**

Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen. In het kader van het onderzoek naar de *law in the books* is wetshistorisch en wetssystematisch onderzoek verricht naar de volgende CT-wetgeving: Wet terroristische misdrijven, Wet afgeschermd getuigen, Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven, regels met betrekking tot op een terroristenlijst vermelde organisaties, de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (hierna: Twbmt), regels met betrekking tot het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme en de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven. In het verband van dit onderzoek werd tevens de blik geworpen op enkele andere wetten, waaronder de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (2017), de Gemeentewet en de Vreemdelingenwet 2000. Dit is niet alle CT-wetgeving die in Nederland sinds 2004 tot stand is gebracht. Buiten beschouwing is gebleven de wetgeving omtrent financiering van terrorisme en dit geldt eveneens voor de verschillende thans aanhangende CT-wetten.

Het onderzoek naar de *law in action* werpt een blik op de praktijk en onderzoekt de ervaring van professionals met betrekking tot de samenhang van de hiervoor genoemde CT-wetten. Dit empirisch onderzoek bestaat uit twee onderdelen.

In de eerste plaats is samenhang op centraal niveau onderzocht. Daarbij is een inhoudsanalyse van eerder uitgevoerd evaluatieonderzoek van afzonderlijke CT-wetten gecombineerd met open interviews met actoren die werkzaam zijn bij twaalf organisaties op nationaal niveau. Het betreft organisaties en organisatieonderdelen die een rol hebben in de beleidsontwikkeling en/of beleidsuitvoering van CT-maatregelen. Bij de ministeries zijn interviews afgenomen met beleidsadviseurs van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Justitie en Veiligheid en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij de verschillende organisatieonderdelen die met name een rol hebben in de coördinatie en uitvoering van CT-maatregelen, zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van de NCTV, AIVD, Nationale Politie, het OM, de IND en de KMar. Tevens zijn interviews afgenomen met medewerkers van de VNG en de CTIVD. Bij deze 12 organisaties zijn in totaal 24 personen geïnterviewd. Deze actoren zijn bevroegd over de CT-wetgeving waarmee zij in de praktijk werken en de hierboven gememoreerde vraagstukken van samenhang in relatie tot deze wetgeving.

In de tweede plaats is samenhang op decentraal niveau onderzocht. In dit deel van het onderzoek is gezien op welke wijze lokale actoren in drie geselecteerde gemeenten de CT-wetten in de praktijk ervaren, waarbij ook is stilgestaan bij de relatie tussen het decentrale en centrale niveau. Het onderzoek bij de gemeenten bestond uit twee methoden en fasen van dataverzameling: interviews met beleidsmakers binnen de lokale overheid, gevolgd door focusgroepen met drie tot vijf kernactoren binnen de gemeentelijke context. Tijdens de drie focusgroepen is aan de betrokkenen van politie, OM en gemeente een aantal CT-gerelateerde scenario's voorgelegd met de vraag op basis van welke wet- en regelgeving en door wie er in een dergelijke situatie gehandeld zou worden. Deze scenario's omvatten de volgende onderwerpen: "Rechtsextremistische demonstratie met mogelijk geweld", "Voormalig IS strijdster komt uit detentie" en "Ambtsbericht inzake 'person of interest'".

### **Terrorisme en terrorismebestrijding in Nederland**

Teneinde de analyse van de CT-wetgeving die in dit onderzoek centraal staat van enige context te voorzien, is in hoofdstuk 2, dus voorafgaand aan de presentatie van het onderzoek naar de *law in the books* en de *law in action*, inzicht gegeven in diverse maatschappelijke en beleidsmatige achtergronden op het terrein van terrorisme en terrorismebestrijding. Het hoofdstuk is opgedeeld in een drietal tijdvakken waarin de belangrijkste ontwikkelingen op het terrein van terrorisme en terrorismebestrijding zijn beschreven. Het eerste deel beslaat de periode 2001-2010 en vangt aan met de constatering dat tot de aanslagen op 11 september 2001 in Nederland wel zicht was op de dreiging van terrorisme, maar nog geen aanleiding bestond om daartegen maatregelen te treffen, ondanks dat daarvoor van de zijde van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten werd gepleit. Diverse terroristische aanslagen in het buitenland leidden tot het besef dat beleid tegen islamitisch terrorisme wenselijk en noodzakelijk werd. Het beleid dat in deze periode is ontwikkeld, stelt een brede benadering voorop (de 'Dutch approach') waarbij het niet alleen gaat om repressie, maar ook preventie een belangrijk onderdeel van beleid is. Tevens wordt in deze periode een institutionele structuur ontwikkeld die samenwerking tussen verschillende diensten moet bevorderen. Het tweede deel omvat de periode 2010-2020 en kenmerkt zich in eerste instantie door een (korte) periode van relatieve rust en geen nieuw CT-beleid, maar met de opkomst van Islamitische Staat en de specifieke problematiek die daarmee verband houdt (in het bijzonder van uitreizende en terugkerende jihadisten), alsmede de gewijzigde meer dynamische vorm van terroristische groeperingen worden vanaf rond 2014 nieuwe CT-maatregelen wenselijk en noodzakelijk geacht. Anders dan in de eerste periode beperkt wetgeving zich niet primair tot het straf(proces)recht, maar springen de bestuurlijke maatregelen in het oog. De derde periode (2020-heden) kenmerkt zich door een toenemende diversiteit van terroristische dreigingen. Hoewel jihadistisch terrorisme niet verdwijnt, wordt geconstateerd dat er ook een dreiging is

ontstaan vanuit andere hoek, bestaande uit verschillende vormen van (rechts)extremisme die de komende jaren meer aandacht zal vragen van verschillende diensten en organisaties.

## **Law in the books**

Hoofdstuk 3 beschrijft en analyseert uit een oogpunt van samenhang de eerdergenoemde CT-wetten door het beantwoorden van vier vragen.

### ***1. Welke wetgeving (in formele zin) gericht op het voorkomen en bestrijden van terrorisme bestaat er in Nederland?***

Tussen 2004 en 2019 traden negen CT-wetten in werking die in dit onderzoek zijn geanalyseerd. Een deel daarvan trad in werking in de periode tussen 2003 en 2009, een ander deel tussen 2017 en 2019. In de eerste periode betreft het vooral wetten op het terrein van het straf(proces)recht, in de tweede periode worden ook wetten op het terrein van het bestuursrecht gerealiseerd.

### ***2. Hoe worden de in de wetgeving geformuleerde maatregelen volgens de wetgever afzonderlijk geacht bij te dragen aan het voorkomen en bestrijden van terrorisme?***

Met betrekking tot het strafrecht bestond ten eerste het gevoel dat met het expliciteren van terrorisme in de Nederlandse strafwetgeving duidelijk wordt gemaakt dat ook met behulp van het strafrecht tegen terroristische daden kan worden opgetreden. Ten tweede was het volgens de wetgever vooral zaak om terrorisme te voorkomen. Niet de reactie op een terroristische aanslag moet centraal staan, maar het voorkomen ervan. Waar het gaat om de bestuursrechtelijke maatregelen kan worden gesteld dat zij ten eerste werden ingevoerd als aanvulling op het uitgebreide strafrechtelijke instrumentarium. Ten tweede wordt gaandeweg onderkend dat het strafrecht niet onbegrensd kan worden toegepast. Om toch controle te kunnen uitoefenen op personen, werden andere, bestuursrechtelijke CT-wetten ingevoerd of aangepast. Meest in het oog springend daarbij is de Twbmt die het uitoefenen van controle buiten het strafrecht om mogelijk maakt en ook het in- en uitreizen bemoeilijkt. Deze wens ontstond nadat bleek dat jihadisten naar door terroristische organisaties beheerst gebied afreisden om aldaar aan de strijd deel te nemen of zich voor te bereiden op het plegen van terroristische aanslagen (in Nederland en elders in Europa).

### ***3. In hoeverre hebben de verschillende CT-wetten betrekking op dezelfde gedragingen/fenomenen en/of dezelfde actoren?***

Voor zover het gaat om de wetten op het terrein van het strafrecht, geldt als belangrijk vertrekpunt de artikelen 83 tot en met 83b Sr. Art. 83 Sr bepaalt welke in dat artikel genoemde artikelen (met strafbaarstellingen) als terroristisch misdrijf kunnen worden bestempeld. Art. 83b Sr doet hetzelfde met betrekking tot de misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Deze artikelen bakenen af waar het in het strafrecht gaat om terrorisme. Deze artikelen zijn niet alleen relevant voor het strafrecht, maar ook voor het strafprocesrecht dat toepassing van sommige bevoegdheden laat afhangen van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Een blik op de terroristische misdrijven leert dat een groot aantal uiteenlopende gedragingen als terroristisch misdrijf zijn aangemerkt: van misdrijven tegen de staat tot vermogensmisdrijven, misdrijven tegen de openbare orde en misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid. Deze diversiteit wordt afgezwakt doordat bij de meeste misdrijven een terroristisch oogmerk als bedoeld in art. 83a Sr is vereist.

Na verloop van tijd hebben verschillende aanleidingen tot het invoeren van nieuwe wetgeving geleid. De problematiek van terugkeerders uit door terroristische organisaties beheerst gebied leidde bijvoorbeeld tot aanpassing van de strafrechtelijke CT-wetgeving. In het algemeen kan niet worden ontkend dat bij deze en bij andere straf- en strafprocesrechtelijke CT-wetten de voorbeelden waaruit werd geput ter rechtvaardiging van de in te voeren maatregelen telkens heel specifiek waren: door de islam geïnspireerd terrorisme. Weliswaar werd niet uitgesloten dat ook

andere vormen van geweld als terrorisme kunnen worden bestempeld, zij vormen in de parlementaire stukken een uitzondering.

Art. 83 e.v. Sr zijn ook voor andere rechtsgebieden van belang, zij het niet leidend. De Twbmt gebruikt andere terminologie die niet helemaal aansluit op art. 83 e.v. Sr. De terminologie uit de Twbmt is leidend voor toepassing van maatregelen uit de Paspoortwet of de Rijkswet op het Nederlanderschap. In de laatste wet wordt ook verwezen naar terroristische organisaties die niet zonder meer aansluiten bij de strafrechtelijke terroristische organisatie zoals omschreven in art. 140a Sr. De keuze voor andere terminologie maakt het mogelijk het net verder uit te werpen en voor het treffen van maatregelen niet afhankelijk te zijn van de aanwezigheid van een terroristisch misdrijf of een terroristische organisatie.

#### ***4. Wat kan gezegd worden over de samenhang in de CT-wetgeving op basis van de law in the books?***

Bij de beantwoording van die vraag springen ten aanzien van het strafrecht twee punten in het oog. Ten eerste zijn er vragen met betrekking tot samenhang ten aanzien van de zogeheten voorfase, zoals deze thans in het Wetboek van Strafrecht is vormgegeven, vooral ten aanzien van de verhouding tussen het algemeen en het bijzonder deel daarvan. Ten tweede zijn er vragen te stellen bij de gekozen sancties. In het bijzonder de samenhang tussen het strafmaximum van art. 134a Sr (acht jaar gevangenisstraf) en andere misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf is ver te zoeken. Op het terrein van de strafvordering bestaat inhoudelijk onduidelijkheid over de relatie tussen het verdenkingsbegrip en het begrip aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. In navolging van literatuur werd in hoofdstuk 3 ook het zogeheten multipliereffect besproken (uitbreiding van strafrechtelijke aansprakelijkheid, gecombineerd met een verlaging van de opsporingsgrens maakt het mogelijk het strafrecht erg snel in te zetten), waarbij tegelijkertijd enkele relativerende opmerkingen zijn geplaatst.

Waar het gaat om de relatie tussen strafrecht en bestuursrecht valt enerzijds op dat het primaat van het strafrecht in de aanpak van terrorisme met de mond wordt beleden, maar dat in de uitwerking het anderzijds met dat primaat wel meevalt. In de Twbmt en andere bestuursrechtelijke wetten die in het leven zijn geroepen in de strijd tegen terrorisme zijn andere begrippen geïntroduceerd die weliswaar verwant zijn aan de termen uit het strafrecht, maar ook een eigen betekenis hebben. In de Twbmt is de uitdaging vooral dat daarin maatregelen staan die ten dele ook in het strafrecht of op basis van onder andere de Gemeentewet kunnen worden getroffen. Afstemming is in de Twbmt een belangrijk begrip, maar de Twbmt maakt niet duidelijk in hoeverre ook ten tijde van de tenuitvoerlegging van maatregelen sprake zal (moeten) zijn van afstemming tussen verschillende betrokken actoren. Uitdagend lijkt ook de afstemming tussen de strafrechtelijke procedure en de procedure om een inreisverbod in het leven te roepen. Hier is de strafrechter afhankelijk gemaakt van de besluitvorming van de minister en eventueel de voorzieningenrechter. Die afhankelijkheid herkennen we ook in de relatie tussen politie en OM (en de strafrechter) enerzijds en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten anderzijds.

#### **Law in action**

#### ***5. Hoe, en door wie wordt in de praktijk besloten voor de toepassing van de verschillende CT-wetten?***

De toepassing van de CT-wetgeving in de praktijk is overeenkomstig zoals dit 'op papier' is geregeld. Bij geen van de onderzochte wetten is uit de interviews naar voren gekomen dat andere actoren dan de daartoe wettelijk aangewezen personen beslissen over toepassing van de wetgeving. Het OM beslist hoe bepaalde gedragingen in de concrete tenlasteleggingen worden geconcretiseerd in specifieke materieelrechtelijke strafbaarstellingen. De inzet van strafvorderlijke bevoegdheden vindt plaats in nauw samenspel tussen het OM – in het bijzonder de landelijke CT-officieren – en de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. Uit de interviews op lokaal niveau kwam ook duidelijk naar voren dat, op het moment dat sprake zou zijn van

vermeende (pogingen of voorbereidingshandelingen tot) terroristische misdrijven, de Landelijke Eenheid en het OM de regie voerden.

Bij de Twbmt speelt de NCTV een centrale rol: op nationaal niveau verricht een aantal medewerkers van de NCTV-werkzaamheden ten behoeve van de uitvoering van de Twbmt. Zij beoordelen de informatie die lokale actoren aandragen en bereiden besluiten voor omtrent de inzet van de Twbmt. Door deze NCTV-medewerkers vindt feitelijk de beslissing plaats over het wel of niet opleggen van een maatregel. Bij de toepassing van de relevante bevoegdheden uit de Rijkswet op het Nederlandschap is een veelheid van actoren betrokken bij de intrekkingbeslissing die uiteindelijk wordt genomen door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

In het algemeen kan ten aanzien van de afstemming en samenwerking worden gewezen op het bestaan van verschillende afstemmingsoverleggen tussen de verschillende (keten)partners op nationaal en lokaal niveau. Op landelijk niveau vormen met name het Afstemmingsoverleg Terrorisme (AOT) (AIVD, OM, Nationale Politie) en de CT Infobox (AIVD, Nationale Politie, OM, IND en MIVD, FIOD, FIU-Nederland, KMar, NCTV en Inspectie SZW) belangrijke overlegstructuren. Op lokaal niveau hebben de multidisciplinaire casusoverleggen een centrale functie. In dit overleg, onder de regie van de gemeente, wordt samengewerkt tussen verschillende organisaties, waaronder gemeente, politie, OM, Raad voor de Kinderbescherming en Reclassering. Vanuit het zorgdomein wordt in gevallen ook deelgenomen door GGZ-instellingen en jeugdzorg. Ook Veiligheidshuizen kunnen in dit overleg een rol vervullen. Tijdens een multidisciplinair casusoverleg wordt informatie uitgewisseld, het risico ingeschat en 'een persoonsgerichte aanpak' (PGA CTER) opgesteld. Zo zal de mogelijke inzet van een maatregel vanuit de Twbmt in het lokaal casusoverleg worden besproken en als aanvraag bij het NCTV worden ingediend. Ten behoeve van de afstemming worden samenwerkingsafspraken, veelal in de vorm van convenanten, gemaakt voor het uitwisselen van informatie, dossiervorming en archivering en het omgaan met vertrouwelijke informatie.

#### ***6. Zijn er CT-wetten waarvan de toepassing niet duidelijk is?***

De toepassing van de CT-wetgeving lijkt, over het algemeen, duidelijk. Zeker op nationaal niveau hebben de geïnterviewde respondenten een goed beeld van de toepassing van de wetgeving. Opgemerkt zij wel dat, afgezien van respondenten werkzaam bij het OM en de Nationale Politie, respondenten doorgaans vooral specifieke kennis hadden over de wetgeving waar zij mee werkten. Daardoor ontbrak een totaaloverzicht van hoe deze specifieke wetgeving binnen het breder geheel past.

Voor wat betreft de materieelrechtelijke CT-wetgeving komt ten aanzien van de verschillende onvoltooide delictsvormen (strafbaarstellingen van voorbereiding of samenspanning) die door de CT-wetgeving in het leven zijn geroepen, wel duidelijk het beeld naar voren dat respondenten geen goed zicht hebben op waar de verschillende bepalingen elkaar overlappen of juist aanvullen. Dat wordt overigens niet als problematisch ervaren en eerder gezien als een voordeel waar bij het opstellen van tenlasteleggingen gebruik van kan worden gemaakt.

Van de figuur van de afgeschermdde getuigen wordt ook vandaag de dag geen gebruik gemaakt. Verschillende respondenten geven aan hun bedenkingen te hebben bij de praktische toepasbaarheid van deze wet, mede gezien de bereidheid vanuit de inlichtingendiensten om, onder de vlag van deze wet, af te wijken van standaardprocedures inzake het ter terechtzitting verschaffen van nadere informatie over (de achtergrond en inhoud van) ambtsberichten.

De Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven lijkt in de praktijk tot weinig problemen te leiden. Verschillende respondenten geven aan dat ze goed uit de voeten kunnen met de verschillende bevoegdheden, dat deze grotendeels voldoende ruimte bieden om adequaat te kunnen reageren op (de dreiging van) terrorisme maar ook dat er in CT-onderzoeken nog veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de voor de invoering van de CT-



wetgeving reeds bestaande (bijzondere) opsporingsbevoegdheden. Het gebruik maken van deze bevoegdheden in plaats van de CT-bevoegdheden zou deels te maken kunnen hebben met het feit dat de laatste bevoegdheden nog niet voldoende ingebed zijn geraakt en dat er nog beperkte kennis is over de grenzen van de inzet van dergelijke bevoegdheden. Dit sluit aan bij wat uit eerdere evaluaties van deze wet naar voren kwam.

Voor wat betreft de toepassing van CT-wetgeving op lokaal niveau speelt het denken in termen van “de CT-wetgeving” niet of nauwelijks een rol, zeker waar het de strafwetgeving betreft. Binnen de lokale context ligt de nadruk vooral op de preventie, het signaleren en voorkomen van radicalisering en extremisme. In dat verband wordt gebruikt gemaakt van een veelheid aan met name sociale interventies waarbij scholen, sociaal werk, gemeente en politie betrokken zijn. De nationale CT-wetgeving komt op lokaal niveau onder meer in zicht op het moment dat er een concrete en urgente dreiging is en er, bijvoorbeeld, moet worden geschakeld met de Landelijke Eenheid. Een deel van de CT-wetgeving waarmee de gemeenten vaker te maken hebben (gehad), betreft eerst de groep uitreizigers en, later, de terugkeerders uit Syrië. In termen van wetgeving is in dit kader de paspoortmaatregel toegepast ten tijde van het uitreizen naar IS-gebied. Bij maatregelen voortvloeiend uit, bijvoorbeeld, de Twbmt, die hun doorwerking vinden op lokaal niveau, ligt de verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke inzet van deze maatregelen bij nationale actoren (i.c. NCTV). Dit zorgt ervoor dat ondanks de lokale werking van de maatregel, de lokale actoren hem beschouwen als een nationale aangelegenheid waarin zij weliswaar deels worden geraadpleegd, maar die uiteindelijk buiten hun eigen verantwoordelijkheid en toepassingsbereik ligt. Naast een grotere bekendheid met lokale wetgeving en enige weerstand tegen de bureaucratische ‘rompslomp’ bij de aanvraag van een Twbmt-maatregel, zou dit mede kunnen verklaren waarom het toepassen van bevoegdheden uit de Gemeentewet en verschillende sociale maatregelen met het oog op preventie, op lokaal niveau de voorkeur heeft.

### ***7. Hoe is de verhouding tussen de inzet van de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden en bevoegdheden binnen het inlichtingendomein?***

Deze vraag ziet op de samenhang – en mogelijke samenloop – in de inzet van de verschillende bevoegdheden. Anders dan de zorgen die hierover bestonden – en bestaan – binnen de (straf)rechtswetenschap, blijkt uit het empirisch onderzoek niet dat er in de praktijk problemen zijn tussen de inzet of afstemming van de strafrechtelijke bevoegdheden en de bevoegdheden binnen het inlichtingendomein. Een belangrijke factor die aan het voorkomen van problemen bijdraagt is het AOT, een structureel overleg waaraan politie, AIVD en OM deelnemen. Een ander aspect is dat opsporingsonderzoek op basis van een ambtsbericht kan worden gestart. Een ambtsbericht levert volgens respondenten voldoende op voor een verdenking. Dat betekent dat onderzoek op basis van ‘aanwijzingen van een terroristisch misdrijf’ niet hoeft plaats te vinden. Daarmee is de meerwaarde van het onderzoek op basis van aanwijzingen overigens niet ontkend; zonder ambtsbericht kan het starten van een opsporingsonderzoek op basis van aanwijzingen volgens respondenten gewenst zijn.

Het onderzoek wijst wel op enige spanning tussen het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke kader. Zo is er een spanning tussen enerzijds het vreemdelingenrechtelijk kader (de wens tot ongewenstverklaring na intrekking van het Nederlanderschap op basis van de RwN en uitzetting van de vreemdeling) en anderzijds een strafrechtelijk kader waarin opsporing, vervolging, berechting en ten uitvoerlegging van een vrijheidsstraf voorop staat. In deze spanning prevaleert het eerste kader waarin het belang van de nationale veiligheid centraal staat. Op basis van dit onderzoek kan worden geconstateerd dat men ‘liever iemand buiten het Koninkrijk houdt dan van zijn vrijheid berooft’. De interviews met nationale en lokale organisaties wijzen uit dat de Rijkswet op het Nederlanderschap deels ook als ‘symbolisch’ wordt beschouwd indien ook niet tot een feitelijke ongewenstverklaring en dito uitzetting (op grond van de Vreemdelingenwet 2000) kan worden overgegaan. Vooral op lokaal niveau wordt hieromtrent een spanningsveld geconstateerd en wordt men met een uitvoeringsproblematiek geconfronteerd. De toepassing van deze bevoegdheden betekent voor gemeenten dat zij veelal geen mogelijkheden meer hebben om de

betreffende persoon te monitoren, terwijl de ongewenstverklaring vaak niet tot feitelijke uitzetting leidt en derhalve tot een verblijf in illegaliteit.

### ***8. Hoe verloopt de coördinatie, in procesmatige zin, tussen de bij de CT-wetten betrokken actoren?***

In de coördinatie is een rol weggelegd voor de NCTV die voor het werkveld analyses opstelt in het kader van de CT-strategie die leiden tot de dreigingsanalyses (DTN). Daarnaast onderhoudt de NCTV het netwerk met nationale organisaties en met gemeenten. Er zijn overleggen op nationaal niveau en contacten met gemeenten via de lokaal adviseurs van het NCTV. Het onderzoek onder betrokken actoren in het CT-domein wijst echter uit dat, hoewel de NCTV vanuit taakstelling en activiteiten een belangrijke coördinerende rol heeft op het terrein van contraterrore, deze rol ten aanzien van de besproken wetten zich vooral beperkt tot de Twbmt. Inmiddels heeft de NCTV geen taak (meer) in de casuïstiek en in de overleggen met AIVD, OM en politie. In de concrete samenwerkingspraktijk met gemeenten werkt de NCTV alleen nog vanuit de Twbmt.

Op operationeel niveau zijn er concrete vormen van afstemming van informatie-uitwisseling en samenwerking die zich bewegen binnen een strafrechtelijk en een bestuurlijk domein. Op het strafrechtelijk vlak is met name het AOT van belang, waarin de landelijk officier terrorismebestrijding van het OM, de AIVD en de politie zijn vertegenwoordigd. Dit overleg verloopt naar tevredenheid van deelnemers. Een specifieke vorm van afstemming en informatiedeling is de CT-infobox, een samenwerkingsverband tussen tien organisaties binnen het veiligheids-, opsporings- en inlichtingendomein. Het samenwerkingsverband ressorteert onder de AIVD en vindt zijn wettelijke basis in de WIV 2002. Deelnemers aan de CT-Infobox zijn globaal beschouwd tevreden over deze samenwerkingsvorm. De verschillen in wettelijke kaders van waaruit de organisaties opereren, heeft echter ook consequenties voor de mate waarin zij feitelijk informatie aan elkaar (kunnen en mogen) delen.

### ***9. Hoe verloopt de afstemming, zowel inhoudelijk als procesmatig, tussen het centrale en het decentrale bestuur inzake de aanpak van terrorisme en extremisme?***

Afstemming tussen het nationale en lokale bestuur inzake de aanpak van terrorisme en extremisme verloopt in principe via de intermediaire rol van de NCTV. Deze ziet daarbij toe op de toepassing van wettelijke maatregelen, wat in de praktijk neerkomt op de Twbmt. Tevens zijn op landelijk niveau bij de NCTV lokale adviseurs werkzaam die overheidsfunctionarissen op lokaal niveau adviseren. In het licht van de grondslagen heeft de NCTV, zoals reeds gesteld, geen taak (meer) in de casuïstiek en in de overleggen met AIVD, OM en politie. De inhoudelijke en procesmatige betrokkenheid van de NCTV is daarmee op lokaal niveau afgenomen waardoor er op dit vlak ook meer 'afstand' is gekomen tussen het nationale en lokale bestuur. Op operationeel niveau is de (horizontale) afstemming en concrete samenwerking tussen uitvoerende organisaties (politie, OM en ook gemeenten) juist toegenomen.

### ***10. Hoe worden de maatregelen, gezien vanuit het perspectief van de uitvoering, in onderling verband gezien bij te dragen aan de bestrijding van terrorisme?***

In de praktijk overheerst het beeld dat er 'voldoende' wetgeving is om terrorisme het hoofd te bieden. Dat geldt in het bijzonder voor het strafrecht waarmee ook in een vroeg stadium kan worden opgetreden tegen potentiële terroristen. Wel bestaat enige twijfel over de houdbaarheid van de CT-wetgeving met het oog op de nieuwe uitingvormen van terrorisme en vormen van (rechts)extremisme. Hierbij wordt gewezen op de steeds groter wordende rol van het online verspreiden van extremistisch gedachtegoed maar ook in het vinden van en samenwerken met gelijkgestemden. Een aantal respondenten vraagt zich af of de bestaande CT-bevoegdheden voldoende mogelijkheden bieden om ook in het online domein vroegtijdig risico's te kunnen signaleren en – waar nodig – in te grijpen.



### **11. Wat kan gezegd worden over de samenhang in de CT-wetgeving in de uitvoering daarvan?**

Voorop gesteld speelt het thema samenhang onder de respondenten uit de praktijk niet. De vraag naar samenhang wordt in het bijzonder door wetenschappers (en juristen) naar voren gebracht. De interviews over de beoordeling van de CT-wetgeving wijzen op een fenomeen dat niet zozeer met de wetgeving zelf verband houdt als met de organisatorische context waarbinnen politie, OM en andere organisaties zijn gaan opereren. De verruiming van bevoegdheden wordt door de politie en het OM als belangrijk beoordeeld, want men kan eerder ingrijpen, hetgeen zeker in de context van terrorisme van groot belang wordt geacht. Anderzijds ziet men de verruiming van de bevoegdheden niet als meest belangwekkende factor, maar eerder het beleid wat daar omheen tot stand is gekomen en dat samenwerking met organisaties beter mogelijk heeft gemaakt.

Het onderzoek wijst op het belang van informatiedeling over relevante casus. Op dit moment delen lokale partners door 'korte lijntjes' en op basis van vertrouwelijkheid vaak al relevante informatie. Waar het gaat om het delen van informatie tussen organisaties over bepaalde casus wordt naar aanleiding van de scenario's die aan de focusgroepen zijn voorgelegd, gewezen op het ontbreken van de mogelijkheid van online informatieverzameling van gegevens van groepen en individuele burgers zonder dat sprake is van een concrete strafvorderlijke verdenking. Het sterk toegenomen belang van internet en de versterkte mogelijkheden van digitale informatie-uitwisseling en de toename van online uitingen, heeft geleid tot een steeds grotere behoefte om ook online controle te kunnen uitoefenen.

### **12. Wat kan er op grond van bovenstaande gezegd worden over de samenhang in de CT-wetgeving, en de samenhang in de uitvoering daarvan?**

In het onderzoek is zichtbaar geworden dat waar in juridisch opzicht vragen kunnen worden gesteld bij de samenhang in en tussen verschillende CT-wetten, deze vragen in de praktijk niet meteen worden herkend. Soms komen respondenten zelfs tot een andere waardering van de overlap in de wetgeving ten aanzien van verschillende voorbereidingsmisdrijven. Waar binnen de rechtswetenschap daarbij de nodige vragen worden gesteld, zien respondenten juist de meerwaarde ervan. Dat neemt niet weg dat er ook vanuit de praktijk wel vragen worden gesteld, bijvoorbeeld waarom sommige delicten (opruiming, training voor terrorisme en werven voor de gewapende strijd) in het Wetboek van Strafrecht niet als terroristisch misdrijf zijn aangewezen, maar enkel als misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, terwijl daarvoor uit oogpunt van de aanpak van terrorisme wel aanleiding zou bestaan.

Ook andere onderdelen van de CT-wetgeving riep in het onderzoek naar *law in the books* en *law in action* vragen op. De afstemming tussen het inzetten van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen is daar een voorbeeld van, maar ook de afstemming tussen de nationale overheid en de lokale overheid (welke afstemming overigens ook deels samenhangt met de inzet van strafrechtelijke versus bestuursrechtelijke maatregelen die op lokaal niveau hun doorwerking vinden). Het beeld wat van de CT-wetgeving naar voren komt is er één dat sterk nationaal is georiënteerd, terwijl niet zonder meer duidelijk is of deze wetgeving wel altijd aansluit bij de realiteit en behoeften op lokaal niveau. Die betreffen ook de snelheid, of beter: het ontbreken daarvan, waarmee maatregelen kunnen worden toegepast op burgers. Wat dat betreft lijkt er vanuit het lokale perspectief nog een wereld te winnen.

### **13. Zijn er vanuit het perspectief van de nationale en lokale overheidsfactoren die uitvoering geven aan CT-wetgeving neveneffecten, expliciet bij de beoordeling van de samenhang van deze wetgeving?**

Het onderzoek signaleert zowel voor wat betreft de *law in the books* als de *law in action* een aantal aandachtspunten waar het de samenhang in de CT-wetgeving en in de uitvoering daarvan betreft. Met betrekking tot (onverwachte of gewenste) neveneffecten kon het antwoord daarop niet worden gegeven ten aanzien van de betekenis van de toepassing van de verschillende CT-wetten voor de burger. Het gevaar van een stigmatiserende en 'triggerende' werking voor bepaalde

(groepen) burgers van verschillende wetten, in het bijzonder de Twbmt, is in eerdere evaluaties reeds genoemd. Nader onderzoek naar de effecten van de CT-wetten, zowel de wetten afzonderlijk als de wetgeving zodanig, op de burger lijkt dan ook aangewezen.

***14. Zijn er verbeteringen mogelijk of aanbevelingen te doen ten aanzien van die samenhang?***

In verband met de verbreding van uitingen van terrorisme en extremisme is de vraag opgeworpen of momenteel voldoende middelen voorhanden zijn om het online domein te monitoren en concreet in te grijpen op het moment dat daartoe aanleiding is. Ook is er een behoefte geuit aan aanvullende wetgeving met heldere richtlijnen inzake informatie-uitwisseling over specifieke casus tussen relevante actoren op lokaal niveau. Een en ander wekt tenminste de indruk dat het onderwerp terrorisme ook de komende jaren op het niveau van de wetgever voorwerp van gesprek zal blijven.