Inzicht in samenhang: een evaluatie van de Nederlandse contraterrorismewetgeving

Woude, M.A.H. van der; Voorde, J.M. ten; Boekhoorn, P.; Jonker, A.R.

Citation
Woude, M. A. H. van der, Voorde, J. M. ten, Boekhoorn, P., & Jonker, A. R. (2023). *Inzicht in samenhang: een evaluatie van de Nederlandse contraterrorismewetgeving*. *WODC Rapport*. Den Haag: WODC. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/3642366

Version:	Publisher's Version
License:	Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/3642366

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Universiteit Leiden

BBSO

Bureau
Boekhoorn
Sociaal-wetenschappelijk
Onderzoek

Inzicht in Samenhang

Een evaluatie van de Nederlandse contraterrorismewetgeving

Maartje van der Woude

Jeroen ten Voorde

Paul Boekhoorn

Anne Jonker

Juni 2023

Inzicht in Samenhang

Een evaluatie van de Nederlandse CT-wetgeving

M.A.H. van der Woude, J.M. ten Voorde, P.F.M. Boekhoorn, A. Jonker

Leiden, 20 juni 2023

Universiteit Leiden, Faculteit Rechtsgeleerdheid

Van Vollenhoven Instituut voor Recht, Bestuur & Samenleving/ Afdeling Straf – en Strafprocesrecht

BBSO Bureau Boekhoorn Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek

Nijmegen

Paul Janse Vertaling en tekstdiensten

© WODC, 2023. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van auteurs.

Leden begeleidingscommissie

prof. mr. M.I (Masha) Fedorova (voorzitter)	Radboud Universiteit
mr. E.C. (Corinne) van Ginkel	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
mr. F. (Floris) Rutten	Ministerie van Justitie en Veiligheid
D.J. (Daan) Weggemans MSc.	Universiteit Leiden
dr. J. (Joris) van Wijk	Vrije Universiteit Amsterdam

Voorwoord

Voor u ligt een onderzoek naar de samenhang van verschillende contraterrorismewetten (hierna: CT-wetgeving) zoals die in de afgelopen decennia in Nederland tot stand is gekomen. Na de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 is de bestrijding van terrorisme in Nederland met stip op de politieke en maatschappelijke agenda terecht gekomen om daar voorts ook niet meer van te verdwijnen.

Waar het beeld bij het fenomeen 'terrorisme' in reactie op de aanslagen van 11 september en de daaropvolgende aanslagen binnen Europa sterk was gekoppeld aan jihadistische groeperingen, is dat beeld de afgelopen jaren aan verandering onderhevig. Zo volgt uit het voorjaar 2023 verschenen Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 58 (DTN58) dat de terroristische dreiging in of tegen Nederland is toegenomen in de zes maanden voorafgaand aan de verschijning van de DTN58. Het risico komt, aldus het door het NCTV opgestelde dreigingsbeeld, uit de hoek van jihadistische organisaties, vanuit rechts-extremistische hoek maar ook vanuit de hoek van complotdenkers.

De actualiteit van en de ontwikkelingen binnen het fenomeen terrorisme benadrukken de noodzaak om goed zicht te houden op de vraag hoe de bestaande CT-wetgeving in de praktijk wordt ervaren. Dit rapport beoogt hieraan bij te dragen, met een speciale focus op de samenhang tussen de verschillende CT-wetgeving en de uitvoering daarvan op nationaal en lokaal niveau.

Onderhavig onderzoek is door een team van onderzoekers van de Universiteit Leiden en BBSO (Bureau Boekhoorn Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek) in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid op verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid uitgevoerd.

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn wij als onderzoeksteam veel mensen dank verschuldigd. In totaal hebben 69 personen als respondent of als deelnemer aan een expertmeeting zijn of haar kennis met ons gedeeld. Wij hebben besloten om hun identiteit niet prijs te geven.

De leden van de begeleidingscommissie die ons in de opeenvolgende fasen van het onderzoek hebben ondersteund willen we ook van harte bedanken. We zijn prof. mr. M.I (Masha) Fedorova (Radboud Universiteit) erkentelijk voor haar voorzitterschap van de commissie, alsmede de leden D.J. (Daan) Weggemans MSc. (Universiteit Leiden), dr. J. (Joris) van Wijk (Vrije Universiteit Amsterdam), mr. F. (Floris) Rutten (Ministerie van Justitie en Veiligheid) en mr. E.C. (Corinne) van Ginkel (Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum).

Leiden/Nijmegen, juni 2023

Het onderzoeksteam

Maartje van der Woude, Jeroen ten Voorde, Paul Boekhoorn en Anne Jonker

Lijst met gebruikte afkortingen

AIVD	Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst
AOT	Afstemmingsoverleg terrorisme
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BZK	Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties
BW	Burgerlijk Wetboek
COTB	Coördinerend Overleg Terrorismebestrijding
CT	Contraterrorisme
CTER	Contraterrorisme
CTIVD	Commissie van toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
DCIM	Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden
DD	Delikt en Delinkwent
DGM	Directoraat-generaal Migratie
ECLI	European Case Law Identifier
EU	Europese Unie
FIOD/ECD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdiensten/Economische Controledienst
FIU	Financial Intelligence Unit
HR	Hoge Raad der Nederlanden
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IS	Islamitische staat
J&V	Justitie & Veiligheid
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
MIVD	Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst
m.nt.	met noot
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
OM	Openbaar Ministerie
PbEG	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen
PbEU	Publicatieblad van de Europese Unie
PGA CTER	Persoonsgerichte aanpak contraterrorisme, extremisme en radicalisering
Pi-NL	Passagiersinformatie-eenheid Nederland
PNR	Passenger Name Record
Pol.W	Politiewet
Pw	Paspoortwet
RwN	Rijkswet op het Nederlanderschap
SIS	Schengen informatiesysteem
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
SZW	Sociale zaken en Werkgelegenheid
T&C	Tekst & Commentaar
Trb.	Tractatenblad
Twbmt	Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
WAG	Wet afgeschermde getuige
Wet Bibop	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

Wiv	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten
WODC	Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum
WTM	Wet terroristische misdrijven
WVOTM	Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven

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 contraterrorisme-wetten (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 drieledige probleemstelling:

- Hoe wordt de CT-wetgeving, in onderlinge samenhang bezien, geacht bij te dragen aan de aanpak van terrorisme en extremisme?
- Is de Nederlandse CT-wetgeving voldoende samenhangend bezien 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, bezien vanuit het perspectief van de uitvoering, in onderling verband bezien 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 afgeschermde 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 bevraagd 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 bezien 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 gevoelen 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 multiplierеffect 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 Nederlanderschap is een veelheid van actoren betrokken bij de intrekkingsbeslissing 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 afgeschermde 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 contraterrorisme, 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 intermediërende 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, bezien vanuit het perspectief van de uitvoering, in onderling verband bezien geacht 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 uitingsvormen van terrorisme en vormen van (rechts)extremisme. Hierbij wordt gewezen op de steeds groter wordende rol van het online verspreiden van extremistisch gedachtengoed 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 (opruiing, 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.

Inhoudsopgave

Leden begeleidingscommissie 3
Voorwoord 5
Lijst met gebruikte afkortingen 7
Samenvatting 9
Inhoudsopgave 19
Hoofdstuk 1: Inleiding 25
1.1. Terrorisme en terrorismebestrijding in Nederland 25
1.2. Aanleiding van het onderzoek 27
1.3. Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen. 28
1.4. Samenhang nader geoperationaliseerd 29
1.5. Afbakening van het onderzoek 32
1.6. Onderzoeksdesign en methoden 34
1.7. Leeswijzer 37
Hoofdstuk 2: Terrorisme- en terrorismebestrijding in Nederland 39
2.1 Inleiding 39
2.2 Catastrofaal terrorisme op de internationale veiligheidsagenda na 2001 40
2.3 Een focus op het islamitische terrorisme 41
2.4. Jihadisme in Nederland 43
2.4.1. Polarisatie en anti-islamsentimenten 44
2.4.2 De brede benadering 44
2.4.3 Naar een efficiëntere afstemming en uitwisseling tussen actoren 45
2.5 Een eerste kennismaking met terreur 45
2.6 Islamitische Staat als centrale focus van beleid en wetgeving 46
2.7 Terugkeerders/Uitreizigers problematiek 48
2.8. Jihadisme in Nederland - een dynamisch fenomeen 53
2.9 De hernieuwde opkomst van het rechts-extremisme 54
2.10 Slotopmerking 60
Hoofdstuk 3: Juridische analyse inzake de samenhang van de Nederlandse CT-wetgeving 61
3.1 Inleiding 61
3.2 De Wet terroristische misdrijven 65
3.2.1 Kaderbesluit 2002/475/JBZ 65
3.2.2 Terroristisch oogmerk 66
3.2.3. Terroristische misdrijven 67
3.2.4 Strafverhogende omstandigheid 69

3.2.5 Deelnemen terroristische organisatie 69
3.2.6 Uitbreiding toepassingsbereik strafbare samenspanning 69
3.2.7 Werven voor de gewapende strijd 70
3.3 De Wet afgeschermde getuigen 71
3.3.1 Inleiding 71
3.3.2 Aanvulling van art. 187d Sv 71
3.3.3 Regeling afgeschermde getuige 72
3.3.4 Het bewijsrecht gewijzigd 74
3.4 De Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven 75
3.4.1 Inleiding 75
3.4.2 Verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven 76
3.4.3 Opsporing bij aanwijzingen van terroristische misdrijven 78
3.4.4 Uitbreiding preventief fouilleren 80
3.4.5 De aanpassing van de regeling van de voorlopige hechtenis 81
3.4.6 Wijzigingen materieel strafrecht 84
3.5 Regels met betrekking tot op een terroristenlijst vermelde organisaties 85
3.6 De strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme 86
3.6.1 Inleiding 86
3.6.2 Artikel 134a Sr 87
3.7 Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding 89
3.7.1 Inleiding 89
3.7.2 De Twbmt: enkele algemene elementen 89
3.7.3 Individuele maatregelen 93
3.7.4 Afwijzen aanvragen en intrekken beschikkingen 95
3.7.5 Strafrechtelijke maatregelen 96
3.8 Het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid 96
3.8.1 Opeenvolgende wijzigingen Rijkswet op het Nederlanderschap 96
3.8.2 Intrekken Nederlanderschap bij vrijwillig begeven in vreemde krijgsdienst 97
3.8.3 Intrekken Nederlanderschap bij aansluiten bij terroristische organisatie 98
3.9 Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme 100
3.9.1 Inleiding 100
3.9.2 Uitbreiding terroristische misdrijven en misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking 101
3.9.3 Uitbreiding toepassingsbereik bijkomende straf ontzetting passief en actief kiesrecht 102
3.9.4 Gevangenhouding zonder ernstige bezwaren 103
3.9.5 DNA materiaal afstaan zonder ernstige bezwaren 103

3.9.6 Uitbreiding aangifteplicht 104
3.10 De Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven 104
3.10.1 Inleiding 104
3.10.2 Verplichting luchtvaartmaatschappijen 105
3.10.3 Oprichting passagiersinformatie-eenheid 106
3.10.4 Nationale en internationale uitwisseling van passagiersgegevens 106
3.10.5 Regels met betrekking tot gegevensbescherming 107
3.11 Samenhang en ontbrekende samenhang 108
3.11.1 Vijf niveaus van samenhang 108
3.11.2 Samenhang tussen de strafrechtelijke onderdelen 109
3.11.2.1 Inleiding 109
3.11.2.2 Samenhang binnen het materiële strafrecht 109
3.11.2.3 Samenhang binnen het strafprocesrecht 116
3.11.2.4 Multipliereffect 119
3.11.3 Samenhang tussen strafrecht en bestuursrecht/bestuurlijk optreden 120
3.11.3.1 Strafrecht en Twbmt 120
3.11.3.2 Strafrecht en uitreisverbod 122
3.11.4 Samenhang tussen strafrechtelijk optreden en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten 123
3.11.5 Samenhang binnen het bestuurlijk domein 126
3.12 Samenvatting en conclusie 132
Hoofdstuk 4: Ervaringen met CT-wetgeving en oordelen uit de praktijk, aandachtspunten in de 'law in action' 137
4.1.Inleiding 137
4.2. De Wet terroristische misdrijven en de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme 137
4.2.1. Ervaringen met de wet in de praktijk 138
4.2.3. Tussenconclusie 143
4.3. De Wet afgeschermde getuigen 144
4.3.1. Inzichten uit eerdere evaluaties 144
4.3.2. Huidige ervaringen met de WAG 145
4.3.3. Tussenconclusie 145
4.4. De Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven 145
4.4.1. Inzichten uit eerdere evaluaties: zicht op samenhang? 146
4.4.2. Huidige ervaringen met de wet 150
4.4.3. Tussenconclusie 154

4.5. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding 155
4.5.1. Inzichten uit eerdere evaluaties 156
4.5.2. Huidige ervaringen met de Twbmt 161
4.5.4. Tussenconclusie 165
4.6. De Rijkswet op het Nederlanderschap 166
4.6.1. Inzichten uit eerdere evaluatie 167
4.6.2 Huidige inzichten over de wet 167
4.6.3. Tussenconclusie 170
4.7. Samenwerking en samenhang 171
4.7.1. Ontwikkelingen 171
4.7.2. Landelijke afstemming CT 172
4.7.3. De CT-Infobox 173
4.8. Conclusies 174
Hoofdstuk 5: Ervaringen met de CT-wetgeving op lokaal niveau 176
5.1. Inleiding 176
5.2. Toepassing CT-wetgeving in gemeenten 176
5.2.1. Inzet van bestuurlijke maatregelen 176
5.2.2. Persoonsgerichte aanpak CTER in gemeenten 177
5.2.3. Aanpak vormen van extremisme in online domein 179
5.2.4. Toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap op lokaal niveau 181
5.3. Afweging van maatregelen in lokale CT-scenario's 181
5.3.1. Scenario 1: Rechtsextremistische demonstratie met mogelijk geweld 182
5.3.2. Scenario 2: Voormalig IS strijdster komt uit detentie 185
5.3.3. Scenario 3: Ambtsbericht inzake 'person of interest' 187
5.4 ..... Conclusies 189
Hoofdstuk 6: Conclusies 191
6.1. Een aantal opmerkingen vooraf 191
6.1.1. Samenhang als zodanig geen begrip dat leeft 191
6.1.2. Beperkt aantal respondenten, beperkte lokale casuïstiek 192
6.1.3. Louter kwalitatieve data, geen kwantitatieve data 192
6.2. Beantwoording van de onderzoeksvragen 193
6.2.1. Hoe wordt de CT-wetgeving, in onderlinge samenhang bezien, geacht bij te dragen aan de aanpak van terrorisme en extremisme? 193
6.2.2. Is de Nederlandse CT-wetgeving voldoende samenhangend, bezien vanuit de (decentrale) (uitvoerings)praktijk? 196

6.2.3. Zijn er neveneffecten van de CT-wetgeving, expliciet bij een beoordeling van de samenhang van deze wetgeving? 200
6.3. Slotopmerkingen 201
Geraadpleegde Bronnen 203
Bijlagen 213
Bijlage 1: Geraadpleegde experts 214
Bijlage 2: Overzicht van wetten waarin naar terrorisme of terroristische misdrijven wordt verwezen 216
Bijlage 3: Geïnterviewde nationale organisaties CT-wetgeving 218

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1. Terrorisme en terrorismebestrijding in Nederland

Alweer ruim twintig jaar geleden markeerden de aanslagen op de Twin Towers en het Pentagon in de Verenigde Staten voor Nederland het startpunt van het Nederlandse antiterrorismebeleid en de contraterrorismewetgeving (hierna: CT-wetgeving), dat wil zeggen, voor wat betreft het nemen van de eerste concrete maatregelen binnen de context van in eerste instantie het straf(proces)recht, nadien aangevuld met maatregelen in het bestuursrecht. De *Dutch Approach* – de benaming voor de manier waarop de Nederlandse overheid in de jaren zeventig en tachtig optrad tegen, in het bijzonder maar niet uitsluitend, Zuid-Molukse jongeren – werd tot dan toe immers niet gekenschetst door een apart CT-instrumentarium. In de jaren na de aanslagen op 11 september 2001 is daar in rap tempo verandering gekomen en inmiddels is de bestrijding van terrorisme stevig verankerd binnen het straf(proces)recht en het bestuursrecht. De insteek is een 'brede' benadering waarbij wordt ingezet op zowel repressie als preventie, op nationaal en lokaal niveau.

Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van de Nederlandse antiterrorismemaatregelen sinds 2001, dan kunnen daarin grofweg twee perioden worden onderscheiden: de periode 2001-2011 en de periode van 2011 tot heden. In de eerste periode lag de nadruk op het optuigen van de tot dan toe non-existente strafrechtelijke terrorismebestrijding onder invloed van de aanslagen in de Verenigde Staten in 2001 en ook die in Madrid, de moord op Theo van Gogh (beide in 2004) en de aanslagen in Londen (2005). In deze periode is de basis gelegd voor het Nederlandse strafrechtelijk antiterreurbeleid met de totstandkoming van de Wet terroristische misdrijven[1], de Wet verruiming opsporing en vervolging terroristische misdrijven[2], de Wet afgeschermde getuigen,[3] de wetswijziging inzake de strafbaarstelling van deelname en meewerken aan training voor terrorisme[4] en de strafbaarstelling van de voortzetting van deelneming aan een verboden rechtspersoon of corporatie.[5] De nadruk in deze – niet-limitatieve – opsomming van maatregelen van wetgevende aard lag expliciet op het mogelijk maken van de bestrijding en de voorkoming van terroristische misdrijven door (a) het criminaliseren van terroristisch gedrag in de vroege voorfase, (b) het uitbreiden en/of creëren van (nieuwe) verregaande opsporingsbevoegdheden, (c) het verlagen van de opsporingsdrempel door de introductie van 'aanwijzingen voor een terroristisch misdrijf', (d) het uitbreiden van de mogelijkheden voor het bevelen van voorlopige hechtenis en (e) het ontwikkelen van speciale maatregelen ter bescherming en het gebruik van informatie afkomstig van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het strafrechtelijk domein.

De maatregelen genomen in de tweede periode waren enigszins anders van aard. De nadruk lag niet zozeer op het strafrechtelijk instrumentarium, al werden nieuwe strafbepalingen ingevoerd en werd ook het strafvorderlijk instrumentarium ten behoeve van terrorismebestrijding verder aangepast; daarentegen werd meer ingezet op het treffen van een veelheid aan niet-strafrechtelijke maatregelen, gericht op de specifieke situatie van uitreizigers en terugkeerders van en naar Syrië en andere gebieden waar de terroristische organisatie Islamitische Staat (IS) vanaf 2011 actief was. Zo werd het door een aanpassing in de Rijkswet op het Nederlanderschap mogelijk om het Nederlanderschap te ontnemen aan personen die veroordeeld waren voor het plegen of voorbereiden van terroristische aanslagen. Om ook preventief te kunnen optreden tegen

[1] Wet van 24 juni 2004, *Stb*. 2004, 290, in werking getreden op 10 augustus 2004 (Besluit van 21 juli 2004, *Stb.* 2004, 373).
[2] Wet van 20 november 2006, *Stb*. 2006, 580, in werking getreden op 1 februari 2007 (Besluit van 21 december 2006, *Stb.* 2006, 731).
[3] Wet van 28 september 2006, *Stb*. 2006, 460, in werking getreden op 1 november 2006 (Besluit van 12 oktober 2006, *Stb*. 2006, 461).
[4] Wet van 12 juni 2009, Stb. 2009, 245, in werking getreden op 1 april 2010 (Besluit van 25 maart 2010, Stb. 2010, 139).
[5] Wet van 20 november 2006, *Stb.* 2006, 600, in werking getreden op 1 februari 2007.

terrorisme werd deze bevoegdheid in 2017 versterkt, doordat het mogelijk werd gemaakt om, zonder strafrechtelijke veroordeling, het Nederlanderschap te ontnemen aan terroristen met een dubbele nationaliteit die in het buitenland waren aangesloten bij een terroristische organisatie. In dezelfde periode werd een aantal wetten gewijzigd om te voorkomen dat de Nederlandse overheid via uitkeringen, toeslagen of studiefinanciering financieel zou bijdragen aan terroristische organisaties. Bovendien werden in 2017 twee wetten aangenomen die de minister in staat stelden vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen aan personen die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Hierbij ging het om maatregelen als een periodieke meldplicht, een gebiedsverbod, een contactverbod en een uitreisverbod. Bij personen die een uitreisverbod kregen opgelegd, zouden daarbij ook hun paspoort en Nederlandse identiteitskaart kunnen komen te vervallen. Vastgesteld kan worden dat de Nederlandse terrorismebestrijding zich in een periode van ongeveer twintig jaar heeft ontwikkeld tot een veelomvattend instrumentarium van wet- en regelgeving waarbij de nadruk ligt op het kunnen reageren op en in het bijzonder het voorkomen van terrorisme.

Kritische geluiden en de opdracht tot evaluatie

Vanuit de (straf)rechtswetenschap en de (straf)rechtspraktijk is er kritiek gekomen op de antiterrorismemaatregelen. Vraagtekens werden onder meer gezet bij de onderlinge samenhang tussen de voorgestelde maatregelen, de legitimiteit en de noodzaak van enkele verregaande bevoegdheden, maar ook bij de vermeende effectiviteit en mogelijke schadelijke neveneffecten van de maatregelen.[6] Zowel tijdens de eerste als tijdens de tweede periode van de antiterrorismewetgeving werden de zorgen over verregaande inperking van grondrechten van verdachten en de impact van de maatregelen op de samenleving door de regering steeds resoluut terzijde geschoven onder verwijzing naar 'de' dreiging van het internationale terrorisme. Om deels toch tegemoet te komen aan de aanhoudende en telkens stevige kritiek werd bij een aantal wetten een evaluatietoezegging gedaan. Op die manier zou zicht gehouden kunnen worden op de werking van de wetgeving in de praktijk en daarmee dus ook kunnen worden beoordeeld of de bij de totstandkoming geuite zorgen terecht bleken.

Na de toezegging van een tweetal van deze evaluaties van individuele wetten – de Wet afgeschermde getuigen en de Wet verruiming opsporing en vervolging terroristische misdrijven – werd vanuit de Tweede Kamer in reactie op het wetsvoorstel dat naast strafrechtelijke maatregelen ook bestuurlijke maatregelen in de strijd tegen terrorisme wilde introduceren,[7] ook de noodzaak gevoeld om de tot dan toe geïmplementeerde antiterrorismewetgeving *in samenhang* te bezien en te evalueren. Hiertoe kreeg de in 2008 ingestelde Commissie evaluatie antiterrorismemaatregelen (hierna: de Commissie-Suyver), de opdracht na te denken over de vraag of, en zo ja, hoe een evaluatie naar het totaalpakket aan op dat moment geïmplementeerde antiterrorismemaatregelen vorm zou moeten krijgen.[8] De Commissie gaf in haar rapport te

---

[6] Zie bijvoorbeeld: M. van Noorloos, 'De strafrechtelijke aanpak van terrorisme en Syriëgangers vanaf 2014', *DD* 2015, p. 568-597; J.M. ten Voorde, 'Het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme getoetst aan criteria voor strafbaarstelling in de voorfase', *DD* 2012, p. 94-112; C.P.M. Cleiren, 'Aanwijzingen voor de wetgeving bij veiligheidsvraagstukken en terrorismebestrijding. Grenzen aan de dynamische wisselwerking tussen materieel en formeel strafrecht', in: W. Huisman, L.M. Moerings & G. Suurmond (red.), *Veiligheid en Recht: Nieuwe doelwitten en strategieën*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 175-192. A.E.M. Röttgering en L.M.J. Backx, 'Terrorismebestrijding: strafrecht tegen jihad?' *Strafblad* 2004, p. 246-254. Zie voor een compleet overzicht van de verschillende kritieken op de CT-wetgeving zoals tot stand gekomen in de periode 2001-2010: M.A.H. van der Woude, *Wetgeving in een Veiligheidscultuur: Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland bezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

[7] *Kamerstukken II 2005/06*, 30566, nr. 3.

[8] *Kamerstukken II* 2007/08, 31200 VI, nr. 132. De commissie, die naar de achternaam van de voorzitter mr. J.J.H. Suyver ook wel de Commissie-Suyver genoemd wordt, bestaat – naast de voorzitter – uit drie leden: prof. mr. M.J. Borgers, prof. mr. C.P.M. Cleiren en P.J. van Zunderd. De Commissie neemt in haar analyse de Wet terroristische misdrijven, de Wet ter verruiming van opsporing en vervolging van terroristische

kennen begrip te hebben voor de (inter)nationale druk en maatschappelijke omstandigheden waarbinnen de antiterrorismemaatregelen tot stand zijn gekomen, maar laat duidelijk blijken dat het achteraf, ex post, wenselijk en noodzakelijk is om in rust en redelijkheid de gemaakte wettelijke en beleidskeuzes aan een kritische blik te onderwerpen. De Commissie observeert namelijk dat veel van de tot dan toe genomen maatregelen elkaar overlappen en dat het (mede) daardoor kan voorkomen dat bij incidenten politie, justitie, (lokaal en nationaal) bestuur en veiligheidsdiensten allemaal tegelijk bevoegd zouden kunnen zijn. Richtsnoeren om het overheidsoptreden bij terroristische incidenten af te stemmen zouden echter ontbreken. In haar eindrapport met de titel *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*, dat op 9 juli 2009 – voorzien van een reactie van de minister van Justitie – werd aangeboden aan de Tweede Kamer,[9] beveelt de Commissie dan ook niet verrassend aan om het pakket aan antiterrorismemaatregelen aan een integrale evaluatie te onderwerpen. Uit de 21 aanbevelingen die de Commissie hiertoe formuleert blijkt dat – aansluitend bij de zorgen geuit vanuit de (straf)rechtspraktijk en (straf)rechtswetenschap – een dergelijke evaluatie expliciet aandacht zou moeten besteden aan de effectiviteit, legitimiteit en onderlinge samenhang van de maatregelen.[10] Het is deze samenhang die juist in het voorliggende onderzoek centraal staat.

1.2. Aanleiding van het onderzoek

Op 22 mei 2018 gingen de leden van de Eerste Kamer met elkaar en met de toenmalig ministers Grapperhaus (Justitie en Veiligheid) en Dekker (Rechtsbescherming) in debat over de staat van de rechtsstaat. Tijdens dit debat vroeg Senator Bikker (ChristenUnie) aandacht voor mogelijk achterstallig onderhoud aan de rechtsstaat. Wijzend op het feit dat in diverse terrorismewetgeving evaluatiebepalingen zijn opgenomen op grond waarvan het functioneren van de individuele wetten is getoetst, vraagt Bikker de minister aandacht voor het in samenhang bezien van de CT-wetgeving waarbij 'wordt bekeken welke contraterrorismewetgeving een meer significante bijdrage levert aan de veiligheid van Nederland en welke meer proportioneel is vorm te geven'.[11] Ze dient hiertoe, gesteund door diverse anderen, een motie in die luidt:

> 'De Kamer, constaterende, dat schokkende terroristische aanslagen in Europa en het uitreizen van geradicaliseerde jihadgangers in de afgelopen jaren hebben geleid tot nieuwe wet- en regelgeving; overwegende, dat deze contra-terrorismewetgeving op achtereenvolgende momenten in deze Kamer is behandeld waarbij voor elk der wetsvoorstellen afzonderlijke evaluaties zullen volgen; overwegende, dat het meer in samenhang bezien van de contra-terrorismewetgeving bij de verschillende wetsevaluaties scherper duidelijk kan maken hoe maatregelen bijdragen aan het bevorderen van de veiligheid en het bewaken van en beschermen van onze rechtsstaat en welke lessen dit oplevert voor de toekomst; verzoekt de regering de contra-terrorismewetgeving in samenhang te evalueren waarbij ook het decentrale bestuur betrokken wordt.'[12]

De motie is niet alleen interessant omdat deze pleit voor een meer integrale reflectie op de samenhang van de CT-wetgeving, interessant is ook dat er uitdrukkelijk wordt gevraagd om verder te kijken dan alleen de nationale overheid. Hoewel terrorisme een zaak van nationale overheidsdiensten is, ligt het voor de hand dat er sprake moet zijn van een sterke samenhang en afstemming tussen het lokale en het nationale niveau. Het is het lokale niveau waar de nationale wetten en regels veelal hun concrete doorwerking vinden en waar lokale actoren ermee aan de slag moeten. Op 29 mei 2018 wordt de motie Bikker c.s. aangenomen.[13] Het voorliggende

misdrijven, de Wet afgeschermde getuigen, de sanctiewetgeving en het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid mee.

[9] *Kamerstukken II* 2008/09, 29754, nr. 164.

[10] Commissie Evaluatie Antiterrorismebeleid, *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen,* Den Haag: Staatsuitgeverij 2009, p. 85-92.

[11] *Handelingen I* 2017/18, 22 mei 2018.

[12] *Kamerstukken I* 2017/18, 34775 VI, T.

[13] *Handelingen I* 29 mei 2018, nr. 31.

evaluatieonderzoek beoogt een eerste zicht te bieden op aspecten waarop in deze motie wordt gewezen. Het onderzoek is verricht in opdracht van het WODC op verzoek van de NCTV.

1.3. Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen.

De doelstelling van het onderzoek is om, in navolging van al uitgevoerde wetsevaluaties van afzonderlijke contraterrorismewetgeving (CT-wetgeving) en de motie Bikker c.s., thans ook deze wetgeving in samenhang te evalueren. Een dergelijk onderzoek is wenselijk omdat het hele pakket aan CT-wetgeving in Nederland niet in één keer is ontwikkeld, maar zoals we reeds zagen juist geleidelijk aan tot stand is gekomen en uitgebreid, al dan niet op basis van concrete (inter)nationale incidenten, gebeurtenissen en ontwikkelingen. Voorts heeft deze evaluatie niet alleen tot doel om de samenhang op nationaal niveau te bezien, maar wordt de blik ook gericht op het decentrale bestuur om op die manier specifiek aandacht te besteden aan de dynamiek van de CT-wetgeving op het lokale niveau. Dit laatste is van belang met het oog op de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen Rijk en lokale overheden in het kader van de CT-aanpak.

Deze doelstelling vertaalt zich naar een drieledige vraagstelling:

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

Deze probleemstelling wordt vervolgens nader gespecificeerd in de volgende onderzoeksvragen, die worden uitgesplitst in vragen die zien op de *law in the books* en vragen die zien op de *law in action.* Dit onderscheid komt voort uit de rechtssociologische insteek van dit onderzoeksrapport waarbij het recht zoals het op papier staat, en daarmee ook de bedoelingen van de wetgever, worden afgezet tegen het daadwerkelijke gebruik van de wetgeving in de praktijk. De rechtssociologische onderzoekstraditie waarbij het recht wordt bestudeerd 'van onderop' – dus vanuit de praktijk – laat immers zien dat de realiteit van de wetgever en de realiteit van die (rechts)praktijk (waaronder ook de samenleving waarbinnen het recht zijn doorwerking vindt) soms aanzienlijk van elkaar kunnen verschillen. Dit heeft tot gevolg dat wetten in de praktijk anders uitpakken dan voorzien en/of gewenst.[14]

Law in the books (hoofdstuk 3):

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?

Law in action (hoofdstuk 4 en 5):

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?

[14] Zie voor dit onderscheid nader: M.L.M. Hertogh & H.A.M. Weyers, *Recht van onderop: Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi 2011; D.S. Blocq & M.A.H. van der Woude, 'Empirisch-juridisch onderzoek', *Recht der Werkelijkheid* 2017, p. 32-37.

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, bezien vanuit het perspectief van de uitvoering, in onderling verband bezien 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?

Overkoepelende vragen (hoofdstuk 6):

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 (on)verwachte en/of (on)gewenste neveneffecten van de CT-wetgeving in samenhang?
14. Zijn er verbeteringen mogelijk of aanbevelingen te doen ten aanzien van die samenhang?

1.4. Samenhang nader geoperationaliseerd

Het begrip samenhang, zo bleek ook uit de verschillende expertsessies die we in het kader van dit onderzoek kort na aanvang daarvan hebben gehouden en waarbij dit concept ook expliciet centraal stond, is een begrip dat – zeker in de context van een onderzoek – nadere toelichting en definiëring behoeft. Volgens de Dikke van Dale is iets samenhangend als het 'een (logisch) geheel vormt'. Met betrekking tot de voorliggende taak om de samenhang van de CT-wetgeving te evalueren, brengt deze definiëring niet veel duidelijkheid. Binnen het CT-domein, en binnen de context van wetgeving in het algemeen, is deze definitie nog steeds multi-interpretabel: gaat het om de samenhang tussen het onderliggende probleem (in dit geval: terrorisme) en de gekozen oplossing (in dit geval: de CT-wetgeving), of over de samenhang tussen verschillende gekozen instrumenten die alle als doel hebben om terrorisme tegen te gaan? Voorts kan ook worden gekeken naar de samenhang tussen gekozen instrumenten en de behoeften op uitvoeringsniveau, waarbij dan ook weer onderscheid kan worden gemaakt tussen de samenhang tussen het nationale en decentrale niveau. Zoals aangegeven spreekt de Commissie-Suyver expliciet over de noodzaak om de Nederlandse CT-wetgeving (ook) te evalueren met het oog op haar *samenhang*. In haar rapport geeft de Commissie aan welke 'dwarsverbanden de aandacht verdienen [om nader te bestuderen] bij evaluatieonderzoek'.[15] Aangezien de vraag tot het voorliggende onderzoek mede is ingegeven door de bevindingen van de Commissie-Suyver, hanteren we de door de Commissie in haar rapport geïdentificeerde en beschreven dwarsverbanden als een richtsnoer voor de afbakening van het begrip samenhang. Hieronder zullen de verschillende dwarsverbanden kort worden toegelicht. Daarbij moet opgemerkt worden dat we wegens beperkingen in tijd en capaciteit keuzes hebben moeten maken en niet *alle* door de Commissie-Suyver binnen de context van samenhang geformuleerde vragen in dit evaluatieonderzoek hebben kunnen meenemen. In het afsluitende hoofdstuk reflecteren we op de vragen die – voor wat betreft de bestudering van de samenhang – nog openliggen en ook op wat er concreet voor nodig is om die vragen te kunnen beantwoorden.

Samenhang tussen de strafrechtelijke onderdelen

Dit aspect van samenhang ziet op de onderlinge afstemming tussen de CT-wetgeving die binnen het straf- en strafprocesrecht tot stand is gekomen. Onder verwijzing naar een mogelijk zogeheten 'multipliereffect' is door diverse (straf)rechtsgeleerden gewezen op de mogelijke gevaren van het 'dubbelop' verruimen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid door zowel de opsporingsdrempel te verlagen alsook de aansprakelijkheid uit te breiden middels de introductie van diverse delicten

[15] Commissie Evaluatie Antiterrorismebeleid, *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen,* Den Haag: Staatsuitgeverij 2009, p. 45.

in de zogeheten voorfase.[16] De Commissie-Suyver wijst er op dat er op die manier 'weinig voor nodig is' om de strafvorderlijke drempel te halen die noodzakelijk is om strafvorderlijke bevoegdheden in te zetten, wat onder meer zou leiden tot vragen over de afbakening van de inzet van, soms diep in het leven van burgers (niet noodzakelijk verdachten) ingrijpende, opsporingsbevoegdheden. De Commissie geeft verder aan dat met het oog op dit aspect van samenhang zou moeten worden onderzocht in hoeverre optreden op grond van de 'oude' strafwetgeving niet mogelijk zou zijn geweest.[17] Tot slot adviseert de Commissie om eveneens aandacht te besteden aan de vraag hoe vaak achteraf bezien blijkt dat voor strafrechtelijk optreden geen toereikende grond heeft bestaan.

Samenhang tussen strafrechtelijk en bestuursrechtelijk optreden

De aanleiding voor het instellen van de Commissie-Suyver betrof het aanhangige wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid.[18] Dit voorstel, dat het Staatsblad nooit heeft bereikt, introduceerde CT-maatregelen in het bestuursrechtelijke domein en niet in het strafrechtelijke, waar de CT-maatregelen zich tot dan toe concentreerden. In haar rapport constateert de Commissie dat de opkomst van het bestuursrecht en het bestuurlijk optreden in reactie op terrorisme zou kunnen leiden tot situaties waarin bestuur(srechte)lijk en strafrechtelijk optreden gelijktijdig kan plaatsvinden. Dit maakt het volgens de Commissie noodzakelijk om aandacht te besteden aan de afstemming en de samenhang tussen beschikbare instrumenten, waarbij bijzondere aandacht moet uitgaan naar de uitvoeringspraktijk en de verschillende ervaringen die er kunnen zijn op het centrale en het decentrale bestuurlijke niveau. Verschillende vragen werden daarbij gesteld. Hoe worden keuzes gemaakt tussen strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk optreden, hoe vindt hierin de afstemming plaats en wie is daarbij betrokken? Welke knelpunten en prioriteiten bestaan er op het centrale en het decentrale bestuurlijke niveau en wat is de ervaring ten aanzien van deze afstemming en de CT-aanpak? Wanneer wordt welke type interventie het meest passend en effectief geacht op het moment dat er nog geen schadelijke handelingen dreigen? Wordt uitgegaan van dezelfde definities van dergelijke handelingen? Liggen de problemen op het vlak van de bevoegdheden of eerder in de coördinatie, de afstemming en het delen van informatie? In hoeverre blijken aan de coördinatie en onderlinge afstemming informele afspraken of machtsposities ten grondslag te liggen? Hoe vaak komt het voor dat verschillende vormen van overheidsoptreden worden gecombineerd, welke combinaties worden daarbij gehanteerd en welke ervaringen zijn daarmee opgedaan?

Samenhang binnen het optreden van nationale en lokale actoren ten aanzien van bestuursrechtelijke maatregelen (bestuurlijk domein)

De samenhang tussen de verschillende bestuurlijke CT-maatregelen vergt ook aandacht, zeker nu na het verschijnen van het rapport van de Commissie-Suyver de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding tot stand is gekomen, voor een eerste termijn in werking is getreden en onlangs is verlengd.[19] Anticiperend op deze wet en andere mogelijk nog te nemen (en inmiddels genomen) maatregelen binnen het bestuursrecht, zoals de mogelijkheid om het Nederlanderschap in te trekken en diverse mogelijkheden binnen het vreemdelingenrecht, heeft de Commissie binnen het bestuurlijk domein twee spanningsvelden gesignaleerd. Onder het bestuurlijk domein verstaat de Commissie het domein van de nationale en lokale actoren die

---

[16] Zie onder meer: C.P.M. Cleiren, 'Tot hier en ... toch verder. Op en over de grens van het regulier strafrechtelijk instrumentarium', in: R.H. Haveman & H.C. Wiersinga (red.) *Langs de randen van het strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 111-128.

[17] Commissie Evaluatie Antiterrorismebeleid, *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen,* Den Haag: Staatsuitgeverij 2009, p, 45, 46.

[18] Het wetsvoorstel vindt zijn oorsprong in de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 24 januari 2005, *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 5.

[19] Wet van 10 februari 2017, *Stb.* 2017, 51, in werking getreden op 1 maart 2017 (Besluit van 17 februari 2017, *Stb.* 2017, 65). De wet zou op 1 maart 2022 vervallen, maar de werkingsduur werd verlengd bij Wet van 23 februari 2022, *Stb.* 2022, 85, in werking getreden op 26 maart 2022 en geldig tot 1 maart 2027.

betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van bestuursrechtelijke maatregelen. Zo signaleert de Commissie in de eerste plaats de verschillende mogelijkheden die binnen het bestuurlijk domein op lokaal en nationaal niveau bestaan om tot verstoring van potentiële terroristen over te gaan en daarbij de mogelijke spanning die kan bestaan tussen handelingen en beslissingen die worden genomen op de respectievelijke niveaus. Een tweede spanningsveld is volgens de Commissie de keuze die – wederom op verschillende niveaus – moet worden gemaakt tussen het toepassen van 'zachte' maatregelen, die meer raken aan het domein van het welzijnswerk en gericht zijn op het veerkrachtiger maken van personen, en bestuurlijke maatregelen die gericht zijn op verstoring van diezelfde personen. Het is ten aanzien van deze twee gesignaleerde spanningsvelden in het bijzonder de vraag op welke wijze de coördinatie en onderlinge afstemming van de verschillende vormen van optreden plaatsvinden. Hebben de betrokken partijen hierbij problemen ondervonden? Liggen aan de coördinatie en onderlinge afstemming informele afspraken of machtsposities ten grondslag? Het is in deze context eveneens van belang om inzicht te krijgen in de opvattingen die er bestaan op de verschillende niveaus over de vraag welke vorm van optreden in een bepaalde situatie als het meest effectief wordt beschouwd.

Samenhang tussen strafrechtelijk optreden en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Tijdens de totstandkoming van de CT-wetgeving, in het bijzonder waar het aanpassingen binnen het strafprocesrecht betrof, werd al gewezen op de mogelijkheid dat de werkzaamheden van de opsporingsinstanties een belemmering zouden kunnen vormen voor de werkzaamheden waartoe de inlichtingen- en veiligheidsdiensten op basis van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (hierna Wiv) (2017) bevoegd zijn. Ondanks het feit dat de instanties opereren op basis van een geheel andere doelstelling, zou de 'vlucht naar voren' die werd waargenomen binnen het straf(proces)recht,[20] de mogelijkheid bieden aan opsporingsinstanties om reeds in een vroege voorfase, zonder dat sprake is van een verdenking van enig concreet strafbaar feit, opsporingsbevoegdheden in te zetten. Juist in deze vroege voorfase kunnen ook de inlichtingen- en veiligheidsdiensten actief zijn. Hoewel ook met het oprichten van de zogeheten CT-Infobox en de Wet afgeschermde getuigen samenwerking tussen de strafvorderlijke overheid (politie en Openbaar Ministerie) en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt bevorderd, en er mogelijkheden bestaan om informatie uit het inlichtingendomein in het strafrecht als bewijs te gebruiken, is het volgens de Commissie-Suyver belangrijk om zicht te krijgen op de wijze waarop er in de praktijk wordt samengewerkt tussen de verschillende actoren die opereren binnen die verschillende maar wel nauw met elkaar verbonden trajecten. Welke criteria of gezichtspunten met betrekking tot coördinatie en samenwerking worden in de praktijk in acht genomen? Doen zich bij de samenwerking problemen of spanningen voor, en zo ja: waar bestaan deze uit? Op welke onderdelen is samenwerking mogelijk en hoe krijgt deze samenwerking vorm? Welke randvoorwaarden gelden voor een effectieve samenwerking en op welke wijze kan (continuering van) die samenwerking worden gewaarborgd?

Samenhang tussen bestuurlijk optreden en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Met het toenemende belang van bestuurlijk optreden, waarbij de decentrale overheid een belangrijke rol speelt, kan het ook voorkomen dat werkzaamheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten parallel lopen aan bestuurlijke maatregelen of 'zachte' maatregelen die op het decentrale niveau zijn genomen. Vergelijkbare vragen als besproken bij het vorige punt van samenhang kunnen en moeten volgens de Commissie-Suyver worden gesteld ten aanzien van de raakvlakken die het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten kan hebben met activiteiten van bestuurlijke autoriteiten.

[20] M.J. Borgers, *De vlucht naar voren* (oratie VU Amsterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Samenhang tussen nationale en internationale maatregelen

Een belangrijke dimensie van samenhang die in dit onderzoek niet zal worden meegenomen, vanwege noodzakelijke afbakeningen en omdat deze een op zichzelf staande evaluatie verdient, is de laatste: de samenhang tussen nationale en internationale maatregelen of, zoals de Commissie-Suyver het verwoordt, 'het samenspel tussen de nationale antiterrorismemaatregelen en de sancties die op internationaal niveau kunnen worden getroffen'.[21] De Commissie doelt hierbij in het bijzonder op de financiële maatregelen (het plaatsen op sanctielijsten van de Europese Unie (hierna: EU) en/of de Verenigde Naties (hierna: VN)) die binnen de context van de bestrijding van het internationale terrorisme kunnen worden opgelegd. Samenhang tussen nationale en internationale maatregelen kan eveneens aan de orde zijn wanneer, bij grensoverschrijdend onderzoek, nationale bijzondere opsporingsbevoegdheden samenlopen met bijzondere opsporingsbevoegdheden die door buitenlandse overheden op grond van hun wetgeving mogen worden toegepast. Ook hier kan een multipliereffect optreden. De Commissie verwijst daarbij onder meer naar de mogelijke cumulatie van Nederlandse en buitenlandse bevoegdheden bij de werkzaamheden van zogeheten Joint Investigation Teams en het optreden van Europol en Eurojust. Tot slot wijst de Commissie op de relatie tussen het vreemdelingenrecht en terrorismebestrijding. Het vreemdelingenrecht kan een persoon immers de toegang tot het land ontzeggen of uitzetting mogelijk maken, zodat een gevaar voor een terroristisch misdrijf mogelijk kan worden afgewend. Hier komen instrumenten uit de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet in beeld. Deze maatregelen beperken zich niet tot Nederland, maar hebben bij uitstek een Europese dimensie (dus met betrekking tot Schengen), die door de verplichting tot uitwisseling van informatie binnen deze dimensie aanzienlijk wordt versterkt. Tot deze maatregelen behoren onder meer het vergaren van gegevens van luchtvaartmaatschappijen die niet alleen met nationale opsporingsinstanties mogen worden gedeeld maar ook met Europese, waaronder Europol. Daarnaast kan het vreemdelingenrecht een vervolg zijn op een strafrechtelijk traject. Zo kan een veroordeling in Nederland of in het buitenland gevolgen hebben voor het verblijf in Nederland. Tegelijkertijd kunnen beslissingen die op basis van zojuist genoemde wetten zijn genomen, gevolgen hebben voor een concrete strafzaak en de rechten die verdachten in dergelijke strafzaken toekomen, zoals het recht om bij de berechting aanwezig te zijn.

1.5. Afbakening van het onderzoek

Om de evaluatie binnen de daartoe gestelde termijn op te kunnen leveren, hebben we naast de keuze om de samenhang tussen het nationale en internationale domein van CT-wetgeving niet in dit onderzoek mee te nemen nog een aantal andere keuzes moeten maken voor wat betreft het type wetgeving waar we ons op richten, en ook in onze keuzes voor respondenten.

Afbakening in type CT-wetgeving

In dit onderzoek staat nationale strafrechtelijke en bestuursrechtelijke wetgeving centraal die specifiek in het leven is geroepen – en al in werking is getreden – om terrorisme te bestrijden. Dit betekent dat we niet kijken naar nog op handen zijnde wet- en regelgeving.
Concreet betekent dit dat we in dit onderzoek kijken naar de volgende wetten:

- Wet terroristische misdrijven,
- Wet afgeschermde getuigen,
- Wet verruiming opsporing en vervolging terroristische misdrijven,
- Wet die leidde tot de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme,
- Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, de Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme,

[21] Commissie Evaluatie Antiterrorismebeleid, *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*, Den Haag: Staatsuitgeverij 2009, p. 54.

- Rijkswet op het Nederlanderschap, de Paspoortwet en de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

Hoewel de Commissie-Suyver wijst op het belang om ook te kijken naar de samenhang tussen de in de hierboven opgesomde wetgeving en bijvoorbeeld plaatsing op internationale sanctielijsten, laten we de wetgeving die ziet op de aanpak van financiering van terrorisme in de context van deze evaluatie buiten beschouwing. Hoewel er vanuit de wetenschap veelvuldig is gewezen op de grote impact die deze maatregelen kunnen hebben op het leven van individuen, noopt de opdracht van dit onderzoek in relatie tot de duur van het onderzoekstraject tot een afbakening. Aangezien de wetgeving ter bestrijding van de financiering van terrorisme een zeer specifiek karakter kent, waarbij ook andere actoren betrokken zijn (financiële instellingen en toezichthouders), valt deze wetgeving buiten de scope van dit onderzoek. Voor details van deze wetgeving, alsook de impact daarvan, verwijzen we graag naar een aantal recente publicaties en overzichtsstudies.[22] Wel zullen we de wetgeving opnemen in het schematisch totaaloverzicht van CT-wetgeving in Nederland.

Zoals gesteld in paragraaf 1.4. zal er in dit onderzoek geen aandacht worden besteed aan de interactie tussen nationale en internationale CT-wetgeving en dus, bijvoorbeeld, de wisselwerking tussen Europese verordeningen en het nationale CT-domein. Een dergelijk onderzoek vergt een op zichzelf staande aanpak en benadering, die de reikwijdte van het onderhavige evaluatieonderzoek te buiten gaan, in het bijzonder gelet op de tijdsinvestering die een dergelijk onderzoek zou vergen. De focus op wetgeving betekent ook dat ontwikkelingen op het beleidsdomein buiten beschouwing worden gelaten, wat, zeker in de context van CT, inhoudt dat er een veelheid aan beleidsmaatregelen die in de praktijk een belangrijke rol spelen en ook een aanzienlijke impact kunnen hebben op het individu, ook niet in deze analyse aan de orde komen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de oprichting van diverse terroristenafdelingen binnen het gevangeniswezen.[23]

Focus op het perspectief van 'de staat'

Zoals hieronder uiteengezet bevat een procesevaluatie idealiter ook het perspectief van diegenen op wie de 'interventie' – in dit geval de CT-wetgeving – is toegepast. Dit perspectief komt echter in dit onderzoek niet aan de orde. Niet alleen is het lastig om toegang te krijgen tot terreurverdachten of -veroordeelden, maar het is ook de vraag wat dergelijke gesprekken concreet zouden opleveren met het oog op de specifieke focus van dit onderzoek. Wat hier wel opgemerkt moet worden, is dat de Commissie-Suyver naast de vraag over de samenhang van de CT-wetgeving ook specifiek aandacht heeft gevraagd voor mogelijke neveneffecten van de CT-wetgeving. De Commissie schrijft hierover: "Voor de situatie in Nederland [voor wat betreft negatieve neveneffecten van de CT-wetgeving] kan ook worden gedacht aan een toenemende polarisatie tussen het allochtone en het autochtone deel van de bevolking. Polarisering kan weer bijdragen aan radicalisering en daarmee mogelijkerwijs een voedingsbodem voor toekomstig terrorisme vormen."[24] We ontkennen ook niet dat het perspectief van de burgers die aan de ontvangende kant van de CT-wetgeving staan hoogst relevant is om aan een nader onderzoek te onderwerpen, het valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

---

[22] T. Anwar, 'Beyond the shadow of a doubt: The prosecution of terrorism financing in European courts', 2022, via: https://dare.uva.nl/search?field1=keyword;value1=anwar;docsPerPage=1;startDoc=4; P. Lagerwaard, 'Financiële surveillance en de rol van de Financial Intelligence Unit (FIU) in Nederland', *Beleid & Maatschappij* 2022, p. 1-25; M. Wesseling & M. de Goede, *Beleid bestrijding terrorismefinanciering: Effectiviteit en effecten (2013-2016)*, WODC: Den Haag 2018; M. de Goede & M. Wesseling, 'Secrecy and Security in Transatlantic Terrorism Finance Tracking', *Journal of European Integration* 2017, p. 253-269.

[23] Zie onder meer D.J. Weggemans & B.A. de Graaf, *Na de vrijlating: Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerden*, Amsterdam: Reed Business 2015; J. van de Rijt & D.J. Weggemans, 'Terrorisme-gedetineerden: over scheiding, spreiding en re-integratie', *Sancties* 2017, p. 204-215.

[24] Commissie Evaluatie Antiterrorismebeleid, *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*, Den Haag: Staatsuitgeverij 2009, p. 60.

1.6. Onderzoeksdesign en methoden

Om de centrale probleemstelling te beantwoorden, kent dit onderzoek de vorm van een procesevaluatie waarbij de vraag centraal staat hoe de verschillende processen ten aanzien waarvan er vragen liggen op het gebied van de samenhang van de CT-wetgeving in de praktijk verlopen, en hoe deze door betrokkenen, werkzaam bij de verschillende relevante organisaties, worden ervaren. Procesevaluaties vinden vaak plaats door middel van interviews met professionals van beleids- en uitvoerende organisaties in de praktijk. Voordeel hiervan is dat op deze manier ook duidelijk kan worden in hoeverre de betreffende wetgeving is ingevoerd en of, en zo ja hoe, er in de praktijk gebruik van wordt gemaakt, en welke uitdagingen daarbij worden ervaren. Om een goed beeld te kunnen vormen van de vraag hoe het proces, c.q. de praktijk, zich verhoudt tot de papieren werkelijkheid is het van belang om binnen een procesevaluatie ook een goed beeld te hebben van (de totstandkoming van) de centraal staande wetgeving. In de voorliggende procesevaluatie is deze kennis van de wetgeving met name relevant voor het onderzoek naar de implementatie en de uitvoering van beleid. Hoewel Nelen, Leeuw en Bogaerts aangeven dat een procesevaluatie, om een goed zicht te kunnen krijgen op de implicaties en effecten van een 'interventie', idealiter ook het perspectief bevat van diegenen die deze hebben ontvangen, richten wij ons zoals beschreven onder 1.5. op het perspectief van de statelijke actoren die moeten werken met de wet- en regelgeving.[25]

Een gefaseerd onderzoeksdesign en verschillende vormen van dataverzameling

Het onderzoeksdesign is onder te verdelen in vier verschillende fases die logischerwijze op elkaar volgen en waarbij de voorgaande fase de input vormt voor de daaropvolgende fase. Er zijn verschillende methoden van dataverzameling gebruikt in de afzonderlijke fases.

Fase 1: Law in the books

Expertmeetings en analyse van CT-wetgeving

De eerste fase van het onderzoek ziet op het in kaart brengen van de law in the books, de papieren werkelijkheid van de CT-wetgeving, in het licht van de centrale onderzoeksvraag naar de samenhang en de verschillende dimensies die daarin worden onderscheiden.

In een viertal online expertsessies die in het eerste kwartaal van 2022 zijn gehouden namen vijftien experts deel, die zich allen vrij intensief bezighouden, of zich vrij intensief bezig hebben gehouden, met CT-wet- en regelgeving. In deze expertmeetings is nadere informatie verzameld over de vraag wat – volgens deze experts – de belangrijkste samenhangkwesties zijn en in hoeverre deze aansluiten bij de dimensies en de vraagstukken die door de Commissie-Suyver zijn opgeworpen. Voor deelname aan de expertbijeenkomsten zijn met name (juridische) wetenschappers en praktijkjuristen gevraagd, waarbij gedurende de eerste bijeenkomst met name rechtswetenschappelijke experts aanwezig waren en tijdens de tweede bijeenkomst een gemengd gezelschap van sociale wetenschappers met kennis en expertise op het terrein van terrorisme en terrorismebestrijding en een tweetal advocaten. Daarnaast waren er nog twee afzonderlijke gesprekken met drie experts die tijdens de eerdere bijeenkomsten verhinderd waren. Het betroffen gesprekken met een strafrechtswetenschapper, een bestuurskundige met speciale expertise op het terrein van nationale veiligheid en een diplomaat met speciale expertise op het terrein van contraterrorisme en buitenlands beleid.

Door de verschillende achtergronden van de experts en hun verhouding tot de thematiek waren de expertmeetings verschillend van karakter, wat de onderzoekers een breed perspectief bood als basis van zowel de juridische achtergrond als de contextuele inkadering van het onderzoek. Van de verschillende expertmeetings zijn gespreksverslagen gemaakt die hebben gediend als input

[25] H. Nelen, F. Leeuw & S. Bogaerts, *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek*, Boom Juridische uitgevers 2010.

voor de vragen die tijdens de interviews zijn gesteld aan de actoren die op nationaal en lokaal niveau betrokken zijn bij de uitvoering van de CT-wetgeving.

Met de hiervoor beschreven samenhangdimensies als richtsnoer is vervolgens een wetshistorisch en een wetssystematisch onderzoek naar de eerdergenoemde CT-wetgeving uitgevoerd. Met het wetshistorische onderzoek wordt vooral gezocht naar de bedoeling van de wetgever ten tijde van de totstandkoming van de betreffende CT-wet. Het wetssystematisch onderzoek richt zich in het bijzonder op de verhouding tussen de betreffende CT-wet en andere (relevante) deelterreinen van het recht. Deze analyse is gebaseerd op de aan de wetgeving ten grondslag liggende parlementaire documentatie en, waar relevant, wetenschappelijke literatuur en jurisprudentie verkregen via de zoekmachines www.overheid.nl, Kluwer Navigator, Legal intelligence en www.rechtspraak.nl. Van een systematische analyse van en reflectie op relevante rechtswetenschappelijke literatuur of van rechtspraak over de CT-wetgeving, was geen sprake.

Fase 2: Law in action – nationale overheid

In de tweede fase van het onderzoek wordt de blik gericht op de praktijk: door middel van open interviews met nationale stakeholders wordt in kaart gebracht hoe zij aankijken tegen de samenhang van de CT-wetgeving op de verschillende onderdelen zoals voortgekomen uit Fase 1.

Inhoudsanalyse van eerder uitgevoerd evaluatieonderzoek

Omdat een aantal van de CT-wetten die we in het kader van dit onderzoek meenemen al zijn geëvalueerd met een focus op hun werking in de praktijk, is de eerste stap die we hebben genomen binnen deze fase het in kaart brengen van de inzichten die uit deze evaluaties zijn voortgekomen. Hoewel in deze evaluaties het samenhangsvraagstuk niet expliciet aan de orde kwam, vormden ze een waardevolle bron van informatie over het perspectief van de uitvoeringspraktijk op de CT-wetgeving. In deze perspectieven kwamen kwesties rondom samenhang soms wel impliciet aan de orde. De evaluaties waren daarmee een belangrijke basis voor de open interviews.

Open interviews met actoren op nationaal niveau

Het doel van deze open interviews is om antwoord te krijgen op de vraag welke ervaringen men heeft met CT-wetgeving en welke afwegingen door betrokkenen worden gemaakt bij de keuze om bepaalde maatregelen en niet andere toe te passen, en welke CT-maatregelen de voorkeur genieten boven andere en waarom. Vanuit deze achtergrond en vanwege de diversiteit in de betrokkenheid van de respondenten met de inhoudelijke materie, is in de interviews gekozen voor een open benadering waarbij in eerste instantie is gevraagd naar de CT-wetgeving waarmee men in de professionele praktijk te maken heeft, en waarbij is aangehaakt – voor zover mogelijk – bij aandachtspunten die voortvloeiden uit de voornoemde evaluatie van de CT-wetgeving of bij aandachtspunten die naar voren kwamen tijdens de expertmeetings. Daarnaast is tijdens de interviews ook aandacht besteed, zij het in bescheiden mate, aan de vraag wat de verschillende maatregelen volgens de betrokken actoren opleveren (in hoeverre worden de maatregelen als 'effectief' gezien?). In de interviews is eveneens gevraagd naar mogelijke lacunes in de huidige CT-wetgeving.

Ten behoeve van de informatieverzameling onder nationale stakeholders zijn 12 organisaties benaderd. 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 BZK, J&V, SZW en Defensie. 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 Openbaar Ministerie, de IND en de KMar. Tevens zijn interviews afgenomen met de VNG en de CTIVD. Bij deze 12 organisaties zijn in totaal 24 personen geïnterviewd (zie bijlage 1 voor een overzicht van de organisaties van de geïnterviewde personen). De interviews duurden 60-75 minuten en zijn, met uitzondering van één interview, online afgenomen. De

interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. Voor de opname en verwerking van de interviewgegevens is vooraf aan de respondenten om een schriftelijk *informed consent* gevraagd en verkregen ten behoeve van het geanonimiseerd verwerken van de interviews.

Fase 3: Law in action – lokale overheid

In de derde fase van het onderzoek verschuift het perspectief van de centrale overheid naar de decentrale overheid. Door in drie gemeenten te onderzoeken op welke wijze lokale actoren de CT-wetgeving in de praktijk ervaren, wordt beoogd inzicht te verschaffen in de verschillende aandachtspunten die door de Commissie-Suyver zijn geformuleerd voor wat betreft de samenhang tussen de centrale overheid en de decentrale overheid in de aanpak van terrorisme.

Open interviews met actoren op lokaal niveau
Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met verschillende factoren. In eerste plaats is gekeken welke gemeenten in 2019, 2020 en 2021 aanspraak konden maken op de gemeentelijke versterkingsgelden voor de aanpak van radicalisering en extremisme.[26] Daarnaast hebben we oog proberen te houden op de landelijke spreiding door niet drie gemeenten in de Randstad te kiezen en wilden we ook (een) gemeente(n) waarin naast moslimfundamentalisme aandacht was voor andere vormen van extremisme. Tot slot hebben we ons in onze uiteindelijke keuze laten adviseren door de begeleidingscommissie en door verschillende respondenten die in het kader van Fase 2 zijn geïnterviewd. Alle gemeenten zijn aan te merken als groot of middelgroot. Uit hoofde van de toegezegde anonimiteit van de respondenten is in het kader van *informed consent* afgesproken dat de gemeenten zullen worden geanonimiseerd. We spreken daarom van de gemeenten West, Zuid en Oost. In deze gemeenten zijn op locatie open interviews gehouden met in totaal zes beleidsmedewerkers van de lokale overheid. Deze interviews duurden 60-75 minuten en zijn opgenomen en getranscribeerd.

Focusgroepen aan de hand van scenario's
Na de open interviews op lokaal niveau is er binnen iedere gemeente een online focusgroep georganiseerd met vertegenwoordigers van gemeente, politie en Openbaar Ministerie. Hierbij waren per focusgroep drie tot vijf personen aanwezig. Tijdens de drie focusgroepen is aan de betrokkenen 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. De scenario's zijn vastgesteld op basis van inzichten uit de juridische analyse en het empirisch onderzoek op nationaal niveau en afgestemd met de begeleidingscommissie. Het eerste scenario is 'Rechts-extremistische demonstratie met mogelijk geweld', het tweede scenario is 'Voormalig IS-strijdster komt uit detentie' en het derde scenario is 'Ambtsbericht inzake *person of interest*'. De focusgroepen duurden 60-75 minuten en zijn opgenomen en getranscribeerd.

Analyse van de empirische data
Het analyseren van de empirische data zoals verzameld op nationaal en lokaal niveau is, voor zover mogelijk, zo veel mogelijk gestructureerd volgens de hoofddimensies van samenhang zoals die centraal staan in het onderzoek. Ook is bij de analyse van de empirische data aangesloten bij de structuur van het 'law in the books'-deel van het onderzoek om op die manier de vergelijking tussen de law in the books en de law in action te bevorderen.

Fase 4: Synthese

De laatste fase van het onderzoek betreft de synthetiserende fase, waarin de inzichten uit de analyse van de law in the books en de law in action, oftewel van de wetgeving op papier versus de wijze waarop deze wetgeving in de praktijk wordt gebruikt en haar doorwerking vindt, worden samengebracht om tot een beantwoording van de probleemstelling te komen.

[26] https://www.nctv.nl/onderwerpen/versterkingsgelden-gemeenten (voor het laatst geraadpleegd op 3 januari 2023).

1.7. Leeswijzer

Omdat het voor een goed begrip van de in deze evaluatie centraal staande wetgeving noodzakelijk is om ook enigszins zicht te hebben op de context waarbinnen deze tot stand is gekomen, biedt het tweede hoofdstuk een beknopt overzicht van deze context, met specifieke aandacht voor ontwikkelingen in het fenomeen terrorisme maar ook voor de (rechts)politieke en maatschappelijke dynamiek rondom dit fenomeen. Hoofdstuk 3 presenteert de juridische analyse, de analyse van de law in the books. Dit betekent dat, bezien vanuit het concept van de samenhang, de wetsgeschiedenis en jurisprudentie met betrekking tot de geselecteerde CT-wetten is geanalyseerd. Hierna verplaatsen we de blik naar de law in action: de bestudering van de nationale en lokale praktijk van de toepassing van de CT-wetgeving. De inzichten die voortvloeien uit de expertmeetings en de interviews met actoren werkzaam op het nationale niveau worden besproken in hoofdstuk 4, terwijl hoofdstuk 5 zich richt op de inzichten en ervaringen van lokale actoren aan de hand van de bespreking van drie lokale casestudies. In het concluderende, en afsluitende hoofdstuk 6, zal eveneens worden gereflecteerd op de beperkingen van het uitgevoerde onderzoek en de (mede daardoor) nog openliggende vragen.

Hoofdstuk 2: Terrorisme- en terrorismebestrijding in Nederland

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft als doel om de analyse van de CT-wetgeving die centraal staat in de rest van deze rapportage nader te contextualiseren door het geven van inzicht in diverse maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen op het bredere CT-domein die de achtergrond vormen waartegen (een deel) van de onderzochte wetgeving tot stand is gekomen. Vanzelfsprekend zijn hierbij keuzes gemaakt en pretendeert het hoofdstuk geen volledig inzicht te bieden in alle ontwikkelingen. Hiertoe verwijzen we op verschillende plaatsen naar andere literatuur. Omwille van deze keuzes laten we een meer historische contextualisering, waarbij we reflecteren op het overheidsbeleid vóór 2001 – het jaar waarin het internationale terrorisme voorgoed ook op de agenda van Nederland is komen te staan – buiten beschouwing. Hoewel de acties van, in het bijzonder, de Zuid-Molukse jongeren onder de huidige wetgeving wellicht zouden kunnen worden gekwalificeerd als een vorm van binnenlands terrorisme, werd in de jaren vóór 2001 in ons land niet als zodanig over terrorisme, en zeker niet als op zichzelf staand strafbaar feit, gesproken.[27] Tot aan de inwerkingtreding van de Wet terroristische misdrijven, bestond er in Nederland geen specifieke CT-wetgeving.

Het hoofdstuk is onderverdeeld in drie delen. Het eerste deel ziet op de periode 2001-2010, een periode die wij zien als de eerste fase van de CT-wetgeving in Nederland, die sterk is gekleurd door de dreiging die uitging van terreurorganisatie Al Qaida. Het tweede deel ziet op de periode 2011-2020 die wordt gekenmerkt door meer aandacht voor uitreizigers naar en terugkeerders uit gebieden in handen van de terroristische organisatie Islamitische Staat. En het derde deel ziet op de periode 2020-heden, een periode waarin Nederland ook explicieter te maken krijgt met andere vormen van extremisme zoals (rechts-)extremisme maar ook het zogenoemde 'maatschappelijk ongenoegen'. Deze laatste periode laat zich het minst eenvoudig duiden omdat we er momenteel middenin zitten. Ondanks het feit dat de in dit onderzoek centraal staande CT-wetgeving tot stand is gekomen in een tijd waarin het beeld van terrorisme redelijk eenduidig leek te zijn, namelijk jihadistisch terrorisme, hebben we er bewust voor gekozen om ook een beschrijving van hedendaagse ontwikkelingen op het terrein van terrorisme en extremisme op te nemen. Dit laatste is ingegeven door een concreet vraagstuk van samenhang: hoe hangen de huidige uitingen van terrorisme en extremisme samen met de uitingsvormen en 'beelden' die centraal stonden ten tijde van het ontwikkelen van de CT-wetgeving? Hoe hangen de huidige uitingen van terrorisme en extremisme samen met de toepassing van de CT-wetgeving? Deze vragen zullen nader aan de orde komen in hoofdstukken 4 en 5, waarin de bevindingen naar aanleiding van de ten behoeve van dit onderzoek gehouden interviews worden besproken.

[27] Zie voor een historische duiding van de Nederlandse CT-wetgeving onder meer M.A.H. van der Woude, *Wetgeving in een Veiligheidscultuur: totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland bezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010; P. Bootsma, *De Molukse Acties. Treinkapingen en gijzelingen 1970-1978*, Den Haag: Boom 2000; B. de Graaf, *Theater van de angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*, Amsterdam: Boom 2010; R. Jansse, 'Fighting terrorism in the Netherlands; a historical perspective', *Utrecht Law Review* 2005, p. 55-67.

Deel I: 2001 - 2010

2.2 Catastrofaal terrorisme op de internationale veiligheidsagenda na 2001

De nationale en de internationale veiligheidsagenda worden in de 21e eeuw gedomineerd door de dreiging van het islamitisch terrorisme, ook wel, het catastrofaal[28] of postmodern[29] terrorisme genoemd. Door middel van excessief geweld gepleegd op *soft spots* en *soft moments* – plaatsen en momenten waarop veel burgers (relatief) onbewaakt rondlopen zoals treinstations, luchthavens en andere grote (toeristische) publieke ruimten – wordt gepoogd zoveel mogelijk slachtoffers te maken om zo angst en paniek te zaaien en uiteindelijk de samenleving te ontwrichten.[30] Waar dergelijke terroristische aanslagen in de ogen en belevenis van vele Westerse landen wellicht een 'nieuw' fenomeen waren, vonden dit soort aanslagen reeds op grote schaal plaats in landen in de zogeheten 'Global South', onder meer in landen in Afrika en Azië.

Polarisering en vervreemding, resulterend in radicalisering en uiteindelijk mogelijke uitspattingen van het nieuwe terrorisme vormen het grote probleem waar de Nederlandse overheid zich na 2001 mee geconfronteerd ziet en waartegen zij moet (en uiteindelijk ook wil) optreden. Waar de overheid in eerste instantie deze problemen niet leek te zien, stonden ze reeds geruime tijd op de agenda van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), de voorloper van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).[31] Echter, vanwege het uitblijven van concrete gebeurtenissen die deze signaleringen van de BVD onderschreven, in combinatie met de nadruk die indertijd mede onder invloed van druk uit Europa werd gelegd op het Nederlandse drugsbeleid, werden de waarschuwingen door de overheid (nog) niet serieus genomen. Ook het in april 2001 verschenen AIVD-rapport *Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw* bracht hier in eerste instantie geen verandering in. In het rapport wordt de actuele terroristische dreiging in kaart gebracht en wordt bezien in hoeverre het terrorismebeleid zoals het tot dan toe gold, moet worden bijgesteld. Zo valt in het rapport te lezen:

> Dat de impact van terrorisme per definitie de feitelijke schade overtreft, verklaart waarom de bestrijding en voorkoming van dit fenomeen nationaal en internationaal voortdurend hoog op de politieke agenda staat, ook in tijden waarin de actuele dreiging op het eerste oog wat minder lijkt. Deze vaststelling ontslaat terrorismebestrijders echter niet van de verplichting hun activiteiten van tijd tot tijd te ijken aan de politieke, maatschappelijk en technische actualiteit en op basis daarvan eventueel te komen tot bijstellingen met betrekking tot aandachtsgebieden, prioriteiten en inzet van mensen en middelen. De dageraad van een nieuw millennium is een voor de hand liggend moment om de actuele terroristische dreiging in ogenschouw te nemen en een visie te ontwikkelen op het contra-terrorismebeleid voor de korte en de middellange termijn.[32]

De conclusie van het rapport is dat in Nederland verschillende factoren aanwezig zijn die het land in potentie aantrekkelijk maken voor terroristen, hetzij om zich schuil te houden (zoals reeds ook in de jaren zeventig werd geopperd, Nederland als 'rustland' voor terroristen)[33] of om vanuit Nederland de logistiek van terroristische activiteiten te regelen. De factoren die hierbij een rol spelen, zijn volgens de AIVD in eerste plaats de geografische ligging van Nederland op een

---

[28] A.B. Carter, J. Deutch & P. Zelikow, 'Catastrophic Terrorism', *Foreign Affairs* 1999(6), p. 80-94.
[29] W. Laqueur, 'Postmodern Terrorism', *Foreign Affairs* 1996(5), p. 24-36.
[30] G. Martin, *Understanding Terrorism, Challenges, Perspectives and Issues,* London: Sage Publications 2006, p. 40.
[31] In diverse jaarverslagen van de BVD (vanaf 1992) werd al gewaarschuwd voor en gerefereerd aan de opkomst van extremistisch islamitisch gedachtegoed.
[32] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw: dreigingsbeeld en positionering BVD*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001, p. 5.
[33] P. Klerks, *Terrorismebestrijding in Nederland 1970-1988*, Amsterdam: Ravijn 1989, p. 22, 94, 153, 165; A.P. Schmid, 'Politiek geweld en terreurbestrijding in Nederland', *Tijdschrift voor Criminologie* 1989, p. 334.

knooppunt van internationale verbindingen en ten tweede de politieke ambities en verplichtingen van Nederland op het internationale vlak. Met name het functioneren als gastland van diverse internationale gerechtshoven en toezichthoudende organen zorgt ervoor dat Nederland in de internationale pers nogal eens in opspraak is. Een derde factor is de multiculturele samenleving die Nederland door verschillende migratiebewegingen van de afgelopen decennia is geworden. Groepen van verschillende nationaliteiten en etnische achtergronden hebben hun toevlucht gezocht in Nederland, waaronder groepen die met elkaar in (gewelddadig) conflict zijn. Een vierde en laatste risicofactor voor Nederland is het eigen juridische en politiek-maatschappelijke klimaat. Nederland staat internationaal te boek als een tolerant land ten aanzien van diverse politieke en religieuze opvattingen en tevens als een land dat een relatief milde strafoplegging kent. Deze combinatie van factoren maakt het land een aantrekkelijk toevluchtsoord voor personen met terroristische antecedenten.[34]

Ten aanzien van het zogenaamde *homegrown*[35] terrorisme concludeert het rapport dat daar in Nederland geen aanwijzingen voor zijn, maar dat deze ontwikkeling als gevolg van een groeiende maatschappelijke tweedeling langs etnische scheidslijnen en de daarmee gepaard gaande frustraties op lange termijn niet mag worden uitgesloten. Nogmaals het rapport:

> Over het geheel genomen kan geconcludeerd worden dat er bij het ingaan van de 21ste eeuw geen sprake is van een groot risico dat de samenleving binnen afzienbare termijn geconfronteerd zal worden met terroristische aanslagen op Nederlands grondgebied. Toch zijn er voldoende risicofactoren die waakzaamheid vereisen. Nederland mag zich er dan op verheugen geen belangrijk terroristisch doelwit te zijn, als logistiek knooppunt en als – al dan niet tijdelijke – verblijfplaats van terroristen heeft het onmiskenbaar aantrekkingskracht.[36]

Ondanks deze waarschuwing aan het adres van de politiek werd het rapport van de AIVD in eerste instantie niet uitgebreid behandeld in de Tweede Kamer en werden de in het rapport gesignaleerde problemen niet als zodanig erkend. Toen een halfjaar later, op 11 september 2001, de aanslagen op het World Trade Center en het Pentagon werden gepleegd, stond het rapport ineens volop in de belangstelling. De politiek en diverse ambtelijke instanties en diensten zagen in dat de waarschuwing van de AIVD over het internationale terrorisme gereder was dan tot dan toe gedacht.

2.3 Een focus op het islamitische terrorisme

De invloed van de islamitische paramilitaire beweging Al Qaida, verantwoordelijk voor de aanslagen in de Verenigde Staten, op het Nederlands CT-beleid en de daaruit voortvloeiende wetgeving is groot. De acties van deze groep hebben naast een katalyserende werking op het tot stand komen van CT-wetgeving ook eenzelfde effect op het ontstaan van diverse op Al Qaida geïnspireerde westerse extremistische islamitische groeperingen. De bereidheid van deze groepen om over te gaan tot het gebruik van (extreem) geweld vloeit voort uit het deel van de ideologie van Al Qaida dat zijn wortels vindt in een extremistische lezing en interpretatie van de Koran en aanspoort om de *jihad* – uitgelegd als gewapende strijd – aan te gaan met ongelovigen. Deze extremistische stroming binnen het salafisme/wahhabisme wordt ook wel het Jihadi Salafisme genoemd, kortweg het jihadisme.[37] De nadruk op het jihadisme binnen het denken over

---

[34] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2001), *Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw: dreigingsbeeld en positionering BVD*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 31-33.

[35] Er is sprake van *homegrown* terrorisme als het terroristen betreft die zijn geradicaliseerd binnen de eigen landsgrenzen zonder ooit daadwerkelijk direct in contact te zijn geweest met internationale terreurnetwerken.

[36] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw: dreigingsbeeld en positionering BVD*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001, p. 33

[37] F.J. Buijs, F. Demant & A. Hamdy, *Strijders van eigen bodem: Radicale en democratische moslims in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.

de bestrijding van terrorisme werd in deze periode verder gesterkt door verschillende (inter)nationale aanslagen die eveneens gepleegd bleken door sympathisanten van deze extremistische groep.

Aanslagen Madrid

Op de kop af 911 dagen na de aanslagen in de Verenigde Staten werden in Madrid enkele verwoestende aanslagen gepleegd. Tijdens de ochtendspits van donderdag 11 maart 2004 gingen explosieven af in vier verschillende forensentreinen. Bij deze bomaanslagen kwamen 191 mensen om het leven en raakten zo'n 1500 mensen gewond.[38] De aanslagen in Madrid waren daarmee de meest verwoestende aanslagen in Europa sinds de Tweede Wereldoorlog. De eerste verdenking viel op de Baskische afscheidingsbeweging ETA, maar al vrij snel werd duidelijk dat de daders moesten worden gezocht in de hoek van de extremistische jihadisten.[39] Achteraf is gebleken dat de daders van de aanslagen geen deel uitmaakten van een vastomlijnd terroristisch netwerk, maar ofwel gelieerd waren aan diverse verschillende terroristische netwerken (waaronder de Moroccan Islamic Combatant Group)[40] ofwel geheel zelfstandig hebben geopereerd. Hoewel er veel over gespeculeerd is, is een directe link met het internationale terreurnetwerk Al Qaida nooit officieel vastgesteld. Wel is het aannemelijk dat de ad-hocgroep in Spanje zich heeft laten inspireren door Al Qaida en dat er communicatie is geweest met individuen die in verband worden gebracht met het terreurnetwerk.[41] De primaire politieke doelstelling van de daders zou zijn geweest om Spanje te dwingen de militaire steun aan de Verenigde Staten in Afghanistan op te zeggen. Wat achteraf door de (internationale) autoriteiten als zeer zorgwekkend werd ervaren, is het feit dat deze ad hocgroep uit allemaal op het oog goed geïntegreerde Spaanse moslims bestond die, een paar uitzonderingen daargelaten, allen een relatief goede sociaal-economische positie kenden en een gezin hadden. Ondanks deze op het eerste gezicht goede maatschappelijke positie waarin de individuen zich bevonden, waren zij toch ontvankelijk gebleken voor het extremistische jihadistische gedachtegoed en geradicaliseerd. [42]

Aanslagen Londen

Wat in eerste instantie leek op een elektriciteitsstoring, bleek uiteindelijk om de grootste terroristische aanslag op Britse bodem in de geschiedenis van het Verenigd Koninkrijk te gaan. Tijdens de drukke ochtendspits van 7 juli 2005 werden reizigers van de London Underground opgeschrikt door een drietal explosies in metrotreinstellen. Een halfuur later ontplofte een bus nabij Travistock Square. Het bleek om zelfmoordaanslagen te gaan waarbij de terroristen gebruik hadden gemaakt van zelfgemaakte bommen. Bij deze aanslagen kwamen 52 mensen om het leven en raakten meer dan 770 mensen gewond.[43] De aanslagen werden uitgevoerd door drie Pakistaanse Britten en een Brits staatsburger van Jamaicaanse afkomst die zich had bekeerd tot de islam. Alle vier de terroristen vonden hun motivatie voor de aanslagen in de betrokkenheid van

---

[38] R.S. Chari, 'The 2004 Spanish Election: Terrorism as a Catalyst for Change?', *West European Politics* 2004, p. 954-963, p. 954. Zie over de gebeurtenissen in Madrid en de impact hiervan op het veiligheidsbeleid en de terrorismebestrijding in Spanje ook: F. Reinares, 'After the Madrid Bombings: Internal Security Reforms and Prevention of Global Terrorism in Spain', *Studies in Conflict & Terrorism*, 2009, p. 367-388.

[39] W. Rose, R. Murphy & M. Abrahms, 'Does Terrorism Ever Work? The 2004 Madrid Train Bombings', *International Security* 2007, p. 186; J. Jordán & N. Horsburgh, 'Spain and Islamism: Analysis of the Threat and Response 1995-2005', *Mediterranean Politics* 2006, p. 209-229.

[40] Voor meer informatie over deze groep zie: C. Echeverría Jesús, 'The current state of the Moroccan Islamic Combatant Group', *CTC Sentinel*, 2009 (2)3.

[41] J. Jordán & R. Wesly, 'The Madrid Attacks: Results of Investigations Two Years Later', *Terrorism Monitor* 2006(5), p. 2.

[42] J. Jordán & R. Wesly, 'The Madrid Attacks: Results of Investigations Two Years Later', *Terrorism Monitor* 2006(5), p. 1-4.

[43] Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, 'Eerste communicatie bij terrorismebestrijding', in: E.R. Muller, U. Rosenthal & R. de Wijk (red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2008, p. 700.

Groot-Brittannië bij de oorlog in Irak.[44] De aanslagen kwamen als een volslagen verrassing voor de Britse autoriteiten, temeer omdat de daders in Groot-Brittannië waren opgegroeid en niet als potentiële extremisten bekend stonden bij de autoriteiten. Vrijwel direct na de aanslagen waren experts ervan overtuigd dat de verantwoordelijkheid voor de aanslagen moest worden gezocht in de hoek van Al Qaida, gebaseerd op de wijze waarop de aanslagen waren uitgevoerd.[45] Tevens zond tv-zender Al-Jazeera een aantal maanden later een videoboodschap uit waaruit zou blijken dat Al Qaida de aanslagen opeiste.[46]

Met deze catastrofale aanslagen relatief dicht bij huis werd voor Nederland (nog) duidelijk(er) dat het jihadistisch terrorisme niet alleen tegen de Verenigde Staten was gericht, maar ook tegen diens bondgenoten en meer in algemene zin tegen 'het Westen'. Dit zorgde voor een besef van urgentie over de dreiging van terrorisme in Nederland. Dit laatste werd alleen maar verder versterkt door concrete ontwikkelingen in eigen land die hierna kort worden besproken.

2.4. Jihadisme in Nederland

In Nederland werd de groep die door de AIVD als de Hofstadgroep werd bestempeld, geassocieerd met het jihadisme.[47] Echter, anders dan in de media werd gesuggereerd waren er volgens de AIVD geen banden tussen Al Qaida en de Hofstadgroep en evenmin tussen de Hofstadgroep en andere in Nederland of het buitenland aanwezige terroristische netwerken.[48]

De leden van de Hofstadgroep waren allen hoofdzakelijk jonge Nederlandse tweede generatie migranten van Noord-Afrikaanse afkomst. Los van het religieuze (islamitische) aspect dat ten grondslag lag aan de (gewelddadige) plannen en daden van de Hofstadgroep, had hun gedeelde wens om een Europese jihad vanuit Nederland te starten ook een aantal andere motieven. Deze andere motieven waren meer van politieke en maatschappelijke aard, waarbij zowel de binnenlandse als de buitenlandse context een rol speelde. Voor wat betreft de binnenlandse context moet gewezen worden op de belangrijke impact van de stormachtige opkomst van Pim Fortuyn en diens openlijke kritiek op de gebrekkige integratie van bepaalde groepen etnische minderheden die hij koppelde aan vraagstukken rondom veiligheid en criminaliteit. Fortuyns woorden vonden gretig aftrek en steun in een periode waarin door diverse opiniemakers en

---

[44] Intelligence and Security Committee, *Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005*, 30 maart 2006, p. 2.

[45] 'Aanslagen treffen hart van London', NRC Handelsblad, 7 juli 2005: 'Verschillende terreurexperts zeiden vanochtend tegen de BBC dat het patroon en het tijdstip van de explosies wijst op een gecoördineerde terreuraanslag. Een expert zei dat een aanslag "de vingerafdrukken van Al-Qaeda" draagt.'

[46] Op 1 september 2005 verschijnt de boodschap op Al Jazeera. In de boodschap is een van de daders van de aanslagen, Mohammed Sidique Kahn, te zien en ook Ayman al-Zawahiri, een prominent lid van Al Qaida. Aangezien Al-Zawahiri weliswaar in de videoboodschap te zien is maar niet direct spreekt over de aanslagen in Londen, wordt de bewijskracht van deze boodschap voor de banden van de zelfmoordterroristen in Londen met Al Qaida nogal eens betwist. In latere videoboodschappen heeft Al-Zawahiri echter herhaaldelijk aan de aanslagen in Londen gerefereerd.

[47] De naam van het netwerk is gebaseerd op de bijnaam van de stad Den Haag, waar enkele leden van het netwerk woonachtig zouden zijn geweest op het moment van de benaming.

[48] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2004*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005, p. 19. Wel geeft de AIVD aan dat er in Nederland naast de Hofstadgroep nog tussen de tien en twintig losse structuren aanwezig zijn die als jihadistische netwerken kunnen worden beschouwd, waarbij het netwerk in grootte kan variëren van twee tot tientallen personen. Ook zijn er volgens de AIVD een aantal ingebedde internationaal georiënteerde netwerken die in enige mate worden aangestuurd vanuit het buitenland of waarin in ons land aanwezige rekruteurs een sleutelrol vervullen. Dit alles vanzelfsprekend nog los van de nog onbekende niet-geïdentificeerde dreiging. Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, 'Jihadistisch terrorisme in Nederland: dreiging en bestrijding', in: E.R. Muller, U. Rosenthal & R. de Wijk (red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2008, p. 90-91.

politici was gewezen op het 'multiculturele drama' dat zich in Nederland zou hebben voltrokken.[49] Na de moord op Fortuyn in 2002 verdwenen deze sentimenten niet. Integendeel, het is mede door Geert Wilders en diens Partij voor de Vrijheid (PVV) dat het integratie- en minderhedendebat een expliciet anti-islamdebat wordt, een debat en discours dat niet meer uit Nederland (en Europa) verdwenen is en dat een belangrijke bron van polarisatie is geweest en nog steeds is.

2.4.1. Polarisatie en anti-islamsentimenten

Op 2 november 2004 wordt filmregisseur en opiniemaker Theo van Gogh vermoord door Mohammed Bouyeri, een van de leden van de hiervoor besproken Hofstadgroep. De moord op Theo van Gogh was getriggerd door diens betrokkenheid als regisseur bij de door VVD-politica Ayaan Hirsi Ali geschreven film *Submission*, waarin de vermeend achtergestelde positie en slechte behandeling van de vrouw binnen sommige islamitische families aan de orde werd gesteld. In de film worden de naakte lichamen vertoond van moslimvrouwen die geleden hebben onder mishandeling, door hun familieleden of als uitvoer van een vonnis (van een islamitisch gerecht) wegens (vermeend) onzedelijk gedrag. De lichamen zijn beschilderd met gekalligrafeerde verzen uit de Koran die de regels voor de relaties tussen mannen en vrouwen beschrijven. De film zorgde zoals verwacht voor veel opschudding in de moslimgemeenschap, waar hij werd gezien als een belediging van de islam en moslims in het algemeen. In de ochtend van dinsdag 2 november 2004 brengt Bouyeri Van Gogh op een vreselijke wijze om het leven. Met een mes priemt Bouyeri een brief op het lichaam van Van Gogh, die achteraf gericht bleek te zijn aan Ayaan Hirsi Ali. In deze 'Open Brief aan Hirsi Ali' refereert Bouyeri aan de extremistische ideologie van Takfir wal Hijra en bedreigt hij westerse regeringen, Joden en een aantal Nederlandse politici, waaronder naast Ayaan Hirsi Ali ook Jozias van Aartsen, destijds fractievoorzitter in de Tweede Kamer voor de VVD.

Na de aanslagen op 9/11 en de aanslagen in Madrid en Londen namen de anti-islamitische sentimenten onder de Nederlandse bevolking verder toe, met een steeds verdere polarisatie tussen verschillende bevolkingsgroepen tot gevolg. Deze polarisering en negatieve houding van de bevolking leek de Hofstadgroep te sterken in haar vastberadenheid om in Nederland de gewelddadige strijd, de jihad, op te starten.[50]

2.4.2 De brede benadering

Nadat na 9/11 bleek dat het niet alleen bij bedreigingen bleef, maar dat hieraan ook daadwerkelijk uitvoer werd gegeven, is in diverse Europese landen een stroom aan CT-wetgeving tot stand gekomen. Omdat de hiervoor besproken aanslagen en ontwikkelingen in eigen land rondom de Hofstadgroep ogenschijnlijk hun oorsprong hadden in een combinatie van religieuze, politieke en maatschappelijke drijfveren, werd er in Nederland ingezet op de zogenaamde 'brede benadering' bij het verder uitdenken van de CT-wetgeving.[51] Deze brede benadering is een uitwerking van de benadering die de overheid hanteerde ten tijde van de Molukse acties, waarbij men op den duur ook inzag dat niet alleen het terrorisme zelf bestreden moest worden, maar ook de sociaal-economische en politieke oorzaken daarvan.

Deze brede benadering ziet op het feit dat niet alleen de gewelddadige terreurdaden zelf worden aangepakt, maar ook het traject dat voorafgaat aan deze daden. Er wordt, met andere woorden enerzijds expliciet ingezet op preventie, door in kaart te brengen bij welke groepen en individuen radicaal gedachtegoed aanwezig lijkt te zijn, om vervolgens, met behulp van interventiestrategieën, verdere radicalisering bij die groepen en individuen in een vroeg stadium

[49] P. Scheffer, 'Het multiculturele drama', *NRC Webpagina,* 29 januari 2000 en F. Bolkestein, 'Integratie van minderheden moet met lef worden aangepakt', *De Volkskrant*, 12 september 1991.
[50] Zie hierover ook uitvoerig B.W. Schuurman, *Becoming a European homegrown jihadist: a multilevel analysis of involvement in the Dutch Hofstadgroup, 2002-2005* (diss. Leiden), 2017.
[51] M.A.H. van der Woude, 'Brede benadering terrorismebestrijding', *Openbaar Bestuur* 2009, p. 2-5.

tegen te gaan. Anderzijds wordt er ingezet op een repressieve aanpak voor diegenen die op het punt staan zich schuldig te maken aan geweldpleging of dit al hebben gedaan.[52]

2.4.3 Naar een efficiëntere afstemming en uitwisseling tussen actoren

De aanslagen in Madrid, de moord op Theo van Gogh, in combinatie met de internationale druk die voortvloeide uit het ongelukkige verloop van de zogenoemde 'Eik'[53] en 'Jihad'[54] rechtszaken[55], hebben niet alleen de ontwikkeling van CT-wetgeving in Nederland pas écht goed op gang gebracht, maar hebben ook geleid tot tal van ontwikkelingen op andere terreinen, gericht op een zo effectief mogelijke bestrijding van het terrorisme.[56] Een belangrijke ontwikkeling is de per 1 mei 2004 functionerende Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), die tot taak heeft om de samenwerking op het gebied van de terrorismebestrijding te verbeteren. Daartoe stuurt en coördineert de NCTb, of is hij anderszins betrokken bij tal van beleids- en actieplannen, maatregelen en instrumenten ter bestrijding van terrorisme. De NCTb wordt om die reden dan ook wel gezien als 'het gezicht van de Nederlandse terrorismebestrijding'.[57] In 2010, met de vorming van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, kreeg de NCTb een forse taakuitbreiding, waardoor hij zich niet langer alleen met terrorismebestrijding bezighield maar met alle risico's voor de nationale veiligheid. Een naamswijziging was het gevolg. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) is ambtelijk verantwoordelijk voor de nationale crisisbeheersing en heeft daarbij een coördinerende rol.

In het kader van een zo efficiënt mogelijke informatie-uitwisseling werd eveneens op 1 jul 2004 de 'Contraterrorisme-Infobox' (hierna: CT-Infobox) opgericht.[58] De CT-Infobox is een nauw samenwerkingsverband tussen onder andere de KLPD (sinds 2012: Nationale politie), de IND, de MIVD, de FIOD-ECD (sinds 2010 FIOD), het OM en de AIVD om personen die op enigerlei wijze in verband te brengen zijn met terroristische activiteiten of ondersteuning daarvan, met verhoogde inzet in het oog te houden. Het samenwerkingsverband ressorteert onder de AIVD en vond zijn wettelijke basis in de Wiv 2002 (nu: Wiv 2017). De CT-Infobox dient als een platform waarbinnen de verschillende meewerkende diensten de informatie uit hun eigen bestanden kunnen combineren om op die manier informatie over netwerken en personen die mogelijk betrokken zijn bij terrorisme te vergelijken en te analyseren om op basis daarvan te beslissen in hoeverre strafrechtelijke, inlichtingenmatige of vreemdelingrechtelijke maatregelen noodzakelijk zijn.[59]

2.5 Een eerste kennismaking met terreur

Deze eerste periode van terrorisme in Nederland kenmerkte zich door veel onduidelijkheid en onrust, zowel aan de kant van de overheid als aan de kant van de bevolking. Ondanks ervaringen met gewelddadig politiek activisme in de jaren zeventig, tachtig en negentig werd de dreiging die voortvloeit uit het jihadistisch terrorisme als iets nieuws en moeilijk grijpbaars ervaren. Dit

---

[52] Zie o.a. Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, 'Jihadistisch terrorisme in Nederland: dreiging en bestrijding', in: E.R. Muller, U. Rosenthal & R. de Wijk (red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2008, p. 92; B.G.J. de Graaff, 'Hedendaags terrorisme en fanatisme: voor een goed begrip', in: E.R. Muller, U. Rosenthal & R. de Wijk (red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2008, p. 125.

[53] Rb Rotterdam 18 december 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AF2141.

[54] Rb Rotterdam 5 juni 2003, ECLI:NL:RBROT:2003:AF9546.

[55] M.A.H. van der Woude, *Wetgeving in een Veiligheidscultuur: totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland bezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2010, p. 212-214

[56] Het debat op 11 november 2004 in de Tweede Kamer naar aanleiding van de moord op van Gogh werd gekenmerkt door een harde, emotionele toon en de roep om meer maatregelen en bevoegdheden. Tijdens het debat werd ook herhaaldelijk gewezen op het belang van het gebruik van intelligence, AIVD-informatie, om op die manier vreselijke gebeurtenissen zoals de moord op Van Gogh in de toekomst voor te zijn.

[57] Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 754, nr. 1, p. 5 e.v.; www.nctb.nl (laats bekeken januari 2023)

[58] *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754, nr. 21.

[59] *Kamerstukken II* 2003/04, 29 754, nr. 1, p. 10 e.v.

laatste maakte de zoektocht naar passende – effectieve – maatregelen niet eenvoudig, terwijl het voorzorgsdenken – *better safe than sorry* – leek te overheersen. De genoemde brede benadering, die dus teruggaat tot de jaren zeventig, laat ook ruimte hiervoor door expliciet ook aandacht te vragen voor de preventieve aanpak van terrorisme. Het beeld van terrorisme in deze periode wordt sterk gedomineerd door het jihadistisch terrorisme gekoppeld aan terroristische organisaties zoals Al Qaida.

Deel II: 2010 – 2020

Na de ontwikkeling van een heel nieuw juridisch instrumentarium voor de aanpak van terrorisme lijkt er vanaf 2010 een (korte) periode van rust te zijn aangebroken voor Westerse landen ten aanzien van de dreiging van (inter)nationaal terrorisme. Niet alleen wordt op 2 mei 2011 Osama bin Laden om het leven gebracht, maar ook – en wellicht mede daardoor – is het in eigen land rustiger door het uiteenvallen van de Hofstadgroep. Gezien het geringe aantal terreurzaken is er echter ook minder noodzaak tot het toepassen van de ontwikkelde wetgeving in de praktijk. Aan deze kortstondige periode van ogenschijnlijke rust komt een einde met het steeds verder oplaaien van de burgeroorlog in Syrië.

In de context van de Arabische Lente ziet de Syrische bevolking, aangemoedigd door de successen in omringende landen, kans om haar groeiende onvrede jegens het regime van president Bashar al-Assad te uiten. Het conflict tussen bevolking en overheid bereikt in maart 2011 een hoogtepunt wanneer verschillende vreedzame protesten vanuit de Syrische bevolking hard worden neergeslagen door de autoriteiten. Als reactie op dit hardhandig optreden krijgt het verzet in toenemende mate een gewapend karakter, wat uiteindelijk resulteert in een uitermate gewelddadige en langdurige burgeroorlog met deelname van verschillende actoren en groeperingen, gecombineerd met de al dan niet directe inmenging van vreemde mogendheden. De chaos die het conflict teweegbrengt biedt mogelijkheden voor de verschillende jihadistische groeperingen in Syrië en omliggende landen, waarvan de soennitische beweging Islamitische Staat in Irak en Syrië (later opererend onder de naam Islamitische Staat) tot op heden de meeste bekendheid heeft weten te verwerven.

2.6 Islamitische Staat als centrale focus van beleid en wetgeving

De wortels van de Islamitische Staat (hierna IS) liggen diep en het ontstaan en functioneren van de beweging moet binnen een omvangrijke context begrepen worden. De groep vindt zijn oorsprong in eerder opgerichte jihadistische netwerken en opereerde voorafgaand aan het conflict in Syrië al onder andere namen en in andere samenstellingen.[60] Deels kan het ontstaan van de groep beschouwd worden als uitwas van het al langer bestaande Al Qaida in Irak, waarbij de Arabische lente en het conflict in Syrië van groot belang zijn geweest voor de ontwikkeling en het succes van de beweging. De verhouding tussen IS en Al Qaida is gecompliceerd; hoewel IS 'geboren' is uit eerdere formaties van Al Qaida hebben de organisaties – ten minste op het niveau van leiderschap – formeel met elkaar gebroken. Daarnaast lijken beide organisaties met elkaar te concurreren om de positie van aanvoerder van het mondiaal jihadisme. De relatie tussen de twee blijft daarom continu in beweging. Zo valt de opkomst en ontwikkeling van IS deels te verklaren als een antwoord op het ontstane machtsvacuüm door de marginalisering van Al Qaida, tegelijkertijd lijkt laatstgenoemde te profiteren van het verval van IS.[61] In dat opzicht lijkt de macht over het mondiaal jihadisme een *zero-sum* game, waarbij toenemende macht van de ene organisatie samenvalt met machtsverlies van de andere. In de praktijk lijkt de situatie echter genuanceerder; hoewel een duidelijke verdeeldheid heerst tussen beide organisaties biedt het

[60] D. Weggemans, R. Peters, E. Bakker & R. de Bont, *Bestemming Syrië: een exploratieve studie naar de leefsituatie van Nederlandse 'uitreizigers' in Syrië*, Universiteit Leiden & Universiteit van Amsterdam 2016.
[61] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *De erfenis van Syrië, mondiaal jihadisme blijft dreiging voor Europa*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.

jihadistisch gedachtegoed een element van verbinding die het individuele jihadisten mogelijk gemaakt een overstap tussen de organisaties te maken.

In 2014 verovert de beweging, inmiddels opererend onder de banier van de Islamitische Staat in Irak en de Levant, in razendsnel tempo gebieden in Syrië en Irak. Na de verovering van Mosul roept leider Abu Bakr al-Baghdadi het Islamitisch Kalifaat uit, waarmee IS zich manifesteert als katalysator en 'aanvoerder van het mondiale jihadisme'.[62] Binnen een relatief korte periode weet de organisatie grondgebied in Syrië en Irak te verwerven waarbinnen streng islamitische wet- en regelgeving, in combinatie met een eigen jihadistische ideologie, zowel de organisatorische structuur van het kalifaat als de alledaagse leefwijze reguleren.

Na het uitroepen van het kalifaat worden sympathisanten wereldwijd opgeroepen zich naar Syrië te begeven, niet enkel meer om deel te nemen aan de gewapende strijd tegen het Syrische regime, maar ook om bij te dragen aan het opbouwen van het jonge kalifaat door middel van permanente vestiging. Hoewel de aanpak in eerste instantie gericht was op het uitbreiden van de lokale en regionale aanwezigheid van de organisatie, manifesteert de beweging zich vanaf 2014 steeds openlijker in het Westen, enerzijds door aanslagen op westers grondgebied, anderzijds door zich middels propaganda actief tot vijand van het Westen te verklaren.[63] Propaganda, met name online, is een fundamenteel onderdeel van de modus operandi van de organisatie; de 'professionele propagandamachine'[64] van IS blijkt niet alleen relatief succesvol in het rekruteren van strijdkrachten en meer algemene mankracht voor de totstandkoming en ondersteuning van het kalifaat, maar de organisatie weet ook via sociale media zogenoemde *lone actor terrorists* te rekruteren en aan te zetten tot het plegen van aanslagen elders in de wereld.[65] Hoewel een deel van deze sympathisanten en potentiële aanslagplegers, al dan niet direct, aangestuurd worden door de organisatie door middel van advies omtrent mogelijke doelwitten en modus operandi, lijkt goedkeuring dan wel aansturing door IS-leiderschap opvallend genoeg geen 'harde' vereiste voor dit type aanslagen; IS lijkt in veel gevallen meer een inspiratiebron dan een daadwerkelijke bondgenoot.[66] De AIVD spreekt dan ook gemakshalve van een drietal typen aanslagen: aangestuurde, gestimuleerde en geïnspireerde aanslagen.[67]

Literatuur biedt verschillende verklaringen voor het succes van de door IS gehanteerde propagandastrategie. Zo weet de beweging, in tegenstelling tot haar voorgangers, de utopie van een als staat functionerend kalifaat daadwerkelijk te realiseren, zij het kortstondig.[68] Ook maakt IS handig gebruik van verschillende vormen van mediacontent om de boodschap zoveel mogelijk te verspreiden, waaronder een eigen tijdschrift, videogames, memes, liedjes, audioberichten en korte video's.[69] Naast het gebruik van sociale media bestuurt de beweging eveneens een eigen tv-station en radiozender en maakt zij gebruik van professionele ronselaars, dat wil zeggen personen wier taak bestaat uit het op wereldwijde schaal actief rekruteren van sympathisanten middels

[62] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *De erfenis van Syrië, mondiaal jihadisme blijft dreiging voor Europa*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018, p.3.
[63] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *De erfenis van Syrië, mondiaal jihadisme blijft dreiging voor Europa*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.
[64]Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *De erfenis van Syrië, mondiaal jihadisme blijft dreiging voor Europa*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018, p. 11
[65] M.C. Benigni, K. Joseph, K.M. Carley, 'Online extremism and the communities that sustain it: Detecting the ISIS supporting community on Twitter', *PloS ONE* 2017(12), p. 1-23.
[66] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *De erfenis van Syrië, mondiaal jihadisme blijft dreiging voor Europa*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.
[67] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Doelwitten in beeld: vijftien jaar jihadistische aanslagen in het Westen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2019.
[68] A.M. Kruglova, '"I Will Tell You a Story about Jihad": ISIS's Propaganda and Narrative Advertising', *Studies in Conflict & Terrorism* 2021, p. 115-137.
[69] A.M. Kruglova, '"I Will Tell You a Story about Jihad": ISIS's Propaganda and Narrative Advertising', *Studies in Conflict & Terrorism* 2021, p. 115-137; H.J. Ingram, 'Three Traits of the Islamic State's Information Warfare', *The RUSI Journal* 2014(6), p. 4-11.

een-op-een contact.[70] Hoewel een aanzienlijk deel van de door IS verspreide propaganda gericht is op het promoten van de strijd voor het kalifaat, wordt een deel van de mediacontent gekenmerkt door een meer alledaags en huiselijk karakter, bijvoorbeeld door middel van verslaglegging van de dagelijkse gang van zaken binnen het kalifaat.[71] Zo tracht de beweging zoveel mogelijk (buitenlandse) strijders te overtuigen naar het strijdgebied af te reizen.

Naast het professionele gebruik van propaganda kenmerkt de modus operandi van IS zich door een strategie van extreme brutaliteit en agressie jegens allen die zij als vijand beschouwt. Deze brutaliteit is an sich onderdeel van de propagandastrategie, bijvoorbeeld door het verspreiden van beeldmateriaal van onthoofdingen en executies,[72] maar karakteriseert eveneens de behandeling van 'afvalligen' en andersdenkenden binnen de door IS veroverde gebieden, zoals geïllustreerd door de genocide op de Jezidigemeenschap.[73] Hoewel de strijd om het kalifaat zich in eerste instantie wel degelijk toespitst op een specifiek gebied, wordt de beweging gekenmerkt door een uitermate transnationaal karakter. Voor toetreding tot IS gelden geen vereisten wat betreft nationaliteit, in tegendeel. Daarnaast blijkt de beweging in staat zich op zeer hedendaagse wijze te profileren door hun professionele en vooral moderne gebruik van online propagandamiddelen. Met name door deze twee eigenschappen onderscheidt IS zich van eerdere manifestaties van terroristische organisaties, waarmee de beweging een nieuw gezicht weet te geven aan het jihadistisch terrorisme.

Hoewel de hoogtijdagen van het kalifaat tot een eind zijn gekomen en de invloed van IS tanende lijkt, wordt IS nog steeds gezien als aanzienlijke potentiële dreiging voor jihadistisch terrorisme op mondiale schaal. Ondanks het verlies van haar statelijke karakter blijft voor de inmiddels tot ondergrondse beweging getransformeerde organisatie het ideaal van een kalifaat overeind.[74] In 2018 bestempelt de AIVD het conflict in Syrië dan ook als een 'kantelpunt in het mondiale jihadisme';[75] niet alleen zijn jihadistische groeperingen gegroeid en geprofessionaliseerd, ook heeft het conflict het transnationale karakter van het jihadisme versterkt. Het mondiale jihadisme wordt daarmee een dreiging van langdurige aard, bestaande uit de aanhoudende interactie tussen verschillende prominente jihadistische organisaties, individuele aanhangers en sympathisanten en de onderlinge netwerken die hiertussen tot stand komen.[76]

2.7 Terugkeerders/Uitreizigers problematiek

Een opvallend verschijnsel in het Syrische conflict is de hoeveelheid buitenlandse personen die zich vrijwillig aansluiten bij een van de strijdende partijen. Vanaf 2012 vertrekt een tot dan toe ongekend groot aantal personen naar Syrië en Irak om deel te nemen aan het conflict en voegt zich bij jihadistische bewegingen als IS en Jabhat al-Nusra.[77] Deze zogenoemde 'uitreizigers' of

---

[70] M.T. Greenwood, 'Islamic State and al-Qaeda's Foreign Fighters', Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, *The Quarterly Journal* 2017, p. 87-98; S. Mahmood & H. Rane, 'Islamist narratives in ISIS recruitment propaganda', *Journal of International Communication* 2017, p. 15-35.

[71] D. Weggemans, R. Peters, E. Bakker & R. de Bont, *Bestemming Syrië: een exploratieve studie naar de leefsituatie van Nederlandse 'uitreizigers' in Syrië*, Universiteit Leiden & Universiteit van Amsterdam 2016.

[72] S.M. Friis, '"Beyond anything we have ever seen": beheading videos and the visibility of violence in the war against ISIS', *International Affairs* 2015, p. 725-746; M. Ali, 'ISIS and Propaganda: How ISIS Exploits Women', Reuters Institute Fellowship Paper, University of Oxford 2015.

[73] V. Cheterian, 'ISIS genocide against the Yazidis and mass violence in the Middle East', *British journal of Middle Eastern studies* 2019, p. 629-641.

[74] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *De erfenis van Syrië, mondiaal jihadisme blijft dreiging voor Europa*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.

[75] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *De erfenis van Syrië, mondiaal jihadisme blijft dreiging voor Europa*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018, p. 7.

[76] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *De erfenis van Syrië, mondiaal jihadisme blijft dreiging voor Europa*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.

[77] E. Bakker & R. de Bont, 'Belgian and Dutch Jihadist Foreign Fighters (2012–2015): Characteristics, Motivations, and Roles in the War in Syria and Iraq', *Small Wars & Insurgencies* 2016, p. 837-857.

foreign fighters zijn geen geheel nieuw fenomeen; zo wisten bewegingen in onder andere het Midden-Oosten en Latijns-Amerika voorheen ook al uitreizigers uit andere landen aan te trekken. Hoewel uitreizigers met een jihadistisch motief een relatief jonger fenomeen zijn, bleken sympathisanten bijvoorbeeld al in de vorige eeuw bereid uit te reizen naar Afghanistan om tegen de 'afvallige' communisten te strijden, net zoals men gedurende de hoogtijdagen van Al Qaida bereid bleek naar het door de beweging beheerste gebied af te reizen om militaire training te ontvangen of zich aan te sluiten bij de groep.[78] Deze ontwikkeling valt ook terug te zien in het strafrecht, waar al in 2002 de werving ten behoeve van de gewapende strijd in het Wetboek van Strafrecht werd opgenomen. De omvang van deze groepen uitreizigers is echter onvergelijkbaar met het aantal personen met dat zich bereid toont om IS te ondersteunen in de gewapende strijd tegen het Syrische regime en later bij de opbouw van het kalifaat. Op wereldwijde schaal worden overheden, waaronder de Nederlandse, geconfronteerd met dit type 'uitreizende' burgers. De AIVD stelt dat er sinds 2012 circa 300 personen met jihadistische intenties zijn uitgereisd vanuit Nederland naar gebieden in Syrië en Irak, waarvan ongeveer twee derde man en een derde vrouw.[79]

Inmiddels is het overgrote deel van deze personen terug in Nederland; een deel van hen kwam om in het strijdgebied, het grootste deel slaagde erin zelf terug te keren en een deel is teruggekeerd door repatriëring.[80] Een aantal uitreizigers is echter tot op heden nog niet teruggekeerd en op het moment van schrijven verblijven nog circa 120 volwassen Nederlandse uitreizigers zich in het voormalig strijdgebied of Turkije en daarnaast ongeveer 200 kinderen met een Nederlandse link. Sinds het begin van het conflict in Syrië zijn tal van publicaties verschenen over de beweegredenen van deze uitreizigers en staat de problematiek rondom uitreizigers en terugkeerders hoog op de Nederlandse politieke agenda. De verklaringen voor het uitreizen naar strijdgebied zijn uiteenlopend en staan vooralsnog ter discussie; over het algemeen wordt gesteld dat de keuze tot uitreizen afhankelijk is van de individuele context van de uitreiziger en in sterke mate beïnvloed wordt door een combinatie van sociale, maatschappelijke, ideologische en meer praktische factoren.[81]

Hoewel een aantal van de Nederlandse uitreizigers zich heeft aangesloten bij andere organisaties, lijkt het overgrote deel zich bij IS gevoegd te hebben. Ook bij andere buitenlandse sympathisanten lijkt het transnationale karakter van de organisatie beter te resoneren met hun overtuigingen dan meer lokaal georiënteerde bewegingen.[82] Opvallend is dat vanuit IS weinig eisen gesteld lijken te worden aan buitenlandse strijdkrachten; ze hoeven de lokale taal niet machtig te zijn en ook kennis van religie en/of militaire training zijn geen vereisten voor deelname.[83] Het belangrijkste argument dat wordt gebruikt bij de werving van *foreign fighters* is de claim dat IS niet enkel beschouwd moet worden als een ideologisch en transnationaal jihadistisch project, maar tevens als een universele, heilige staat voor *alle* moslims – een claim waaruit nadrukkelijk de plicht blijkt om bij te dragen aan de opbouw en versterking van deze staat.[84]

In het kader van die plicht roept leider al-Baghdadi na het uitroepen van het kalifaat naast strijders ook personen met specifieke expertises en vakgebieden op om zich in de door hem

---

[78] J. de Roy van Zuijdewijn, 'Terrorism and Beyond: Exploring the Fallout of the European Foreign Fighter Phenomenon in Syria and Iraq', *Perspectives on Terrorism* 2016/6, p. 82-96.
[79] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Terugkeerders in beeld*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017.
[80] Zie Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, webpagina 'Uitreizigers en Terugkeerders', www.aivd.nl.
[81] D. Weggemans, R. Peters, E. Bakker & R. de Bont, *Bestemming Syrië: een exploratieve studie naar de leefsituatie van Nederlandse 'uitreizigers' in Syrië*, Universiteit Leiden & Universiteit van Amsterdam 2016.
[82] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *De erfenis van Syrië, mondiaal jihadisme blijft dreiging voor Europa*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.
[83] M.T. Greenwood, 'Islamic State and al-Qaeda's Foreign Fighters', Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, *The Quarterly Journal* 2017, p. 87-98.
[84] M.T. Greenwood, 'Islamic State and al-Qaeda's Foreign Fighters', Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, *The Quarterly Journal* 2017, p. 87-98.

uitgeroepen staat te vestigen, waaronder personen met medische, administratieve en technische kennis. De term *foreign fighter* kan derhalve in sommige gevallen misleidend zijn; niet alle uitreizigers hebben immers deelgenomen aan de gewapende strijd. Zo heeft een deel van hen op een andere wijze bijgedragen aan de opbouw van het kalifaat, bijvoorbeeld in de vorm van administratieve, medische of communicatieve ondersteuning.[85] Vanaf het moment dat duidelijk wordt dat er personen uitreizen om zich aan te sluiten bij jihadistische netwerken worden staten waarvan inwoners zijn uitgereisd geconfronteerd met het vraagstuk rondom de potentiële risico's van terugkeer. Het is binnen de context van deze ontwikkeling dat het 'Actieprogramma integrale aanpak jihadisme' uit 2014 begrepen moet worden, evenals de straf- en bestuursrechtelijke maatregelen die daaruit voortvloeien.[86]

Hoewel de (potentiële) dreiging van terugkeerders niet onderschat dient te worden, is het aantal daadwerkelijke aanslagen gepleegd door terugkeerders tot op heden relatief beperkt gebleven; de meeste aanslagen werden gepleegd door *homegrown* terroristen.[87] Naast de directe veiligheidsrisico's die mogelijk uit kunnen gaan van terugkeerders kunnen zij echter ook op meer indirecte wijze bijdragen aan terroristische dreigingen; hun verblijf bij IS kan statusverhogend werken, wat mogelijkerwijs een aanmoedigend effect kan hebben en een impuls kan geven aan de (verdere) radicalisering van anderen. Daarnaast wordt er gevreesd voor terugkeer middels migratie; (voormalige) aanhangers zouden zich ten onrechte als vluchteling kunnen voordoen om zo (weer) Europa binnen te komen. De NCTV schat echter dat het misbruik van de migratiestroom van incidentele aard is en dat van een structurele strategie geen sprake lijkt.[88]

De complexiteit van het vraagstuk omtrent terugkeerders blijkt eveneens uit de politieke verdeeldheid rondom het onderwerp, waarbij het credo 'berechting in de regio' langdurig de boventoon leek te voeren in het debat.[89] Een bijkomende complicerende factor in dit debat is de kwestie van de kinderen met Nederlandse link, dat wil zeggen kinderen die ofwel met hun ouders zijn meegereisd, of in voormalig IS-gebied zijn geboren. Hoewel er over het algemeen consensus lijkt te bestaan over de onschuld van deze kinderen, wordt er gevreesd voor de langdurige indoctrinatie waaraan zij (potentieel) onderworpen zijn, evenals militaire kennis die zij mogelijk hebben opgedaan tijdens hun verblijf in het strijdgebied. Daarnaast lijkt de gereserveerde houding tegenover het terughalen van deze kinderen voor een groot deel bepaald te worden door het gegeven dat het repatriëren van de kinderen in bijna alle gevallen impliceert dat ook hun moeders, als ze nog in leven zijn, gerepatrieerd dienen te worden. Deze vrouwen zijn een belangrijk onderdeel van het juridische en politieke dilemma rondom de terugkeerders.

Vrouwelijke terugkeerders

Hoewel het overgrote deel van de uitreizigers mannen betreft, blijkt het conflict in Syrië en met name het door IS uitgeroepen kalifaat ook een aantrekkende werking op vrouwen te hebben gehad; nooit eerder reisden er zoveel vrouwen uit om deel te nemen aan een jihadistische strijd. Deze groep bestaat voornamelijk uit jonge moslimvrouwen en vrouwen die zich tot de islam hebben bekeerd.[90] Ook over de drijfveren van deze vrouwen lopen de meningen uiteen. Voorheen werden deze vrouwelijke uitreizigsters vooral gezien als slachtoffers of naïevelingen, maar steeds vaker wordt ook hen de status van dader of deelnemer toebedeeld, waarmee hun dader- of

---

[85] M.T. Greenwood, 'Islamic State and al-Qaeda's Foreign Fighters', Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, *The Quarterly Journal* 2017, p. 87-98.
[86] Zie hierover nader hoofdstuk 3 van dit rapport.
[87] S. Wittendorp, E. Bakker, J. de Roy van Zuijdewijn & A. Koebrugge, *Strijd op meerdere fronten. De aanpak van jihadisme en buitenlandse strijders. Tien jaar CT-beleid in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS (2010-2019)*, ISGA Report, Universiteit Leiden 2020.
[88] S. Wittendorp, E. Bakker, J. de Roy van Zuijdewijn & A. Koebrugge, *Strijd op meerdere fronten. De aanpak van jihadisme en buitenlandse strijders. Tien jaar CT-beleid in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS (2010-2019)*, ISGA Report, Universiteit Leiden 2020.
[89] *Handelingen II* 25 juni 2019, nr. 97, item 37.
[90] S. Noor, *Vrouwelijke ISIS-gangers: waarom gaan ze?* Publicatie van Kennisplatform Integratie & Samenleving – Polarisatie en Verbinding 2016.

deelnemerschap niet langer van ondergeschikte, maar ook van nevengeschikte aard kan zijn. Getuigenissen van onder andere gevangen en tot slaaf gemaakte Jezidivrouwen bevestigen geregeld het beeld dat ook vrouwelijke uitreizigers zich binnen het kalifaat schuldig gemaakt hebben aan fysiek geweld en andere vormen van mishandeling. Verschillende organisaties en wetenschappers pleiten er al langer voor dat de rol van vrouwen binnen jihadistische organisaties niet onderschat dient te worden en dat zij een essentieel onderdeel van de jihadistische beweging vormen.[91] Hoewel de rol van vrouwen omstreden is gebleken binnen jihadistische organisaties, valt er een duidelijke ontwikkeling te bemerken ten aanzien van hun positie binnen het kalifaat; waar zij in eerste instantie vooral een rol dienden te vervullen ter ondersteuning van hun echtgenoten, worden zij naarmate het conflict vordert steeds vaker aan het front ingezet als zelfmoordterroristen, ronselaars of leden van de vrouwelijke politiebrigade.[92] Naar buiten zijn zij voornamelijk zichtbaar in hun rol als propagandist: door het via sociale media verheerlijken van het leven binnen het kalifaat, het benadrukken van de onderdrukte positie van moslims wereldwijd en het verheerlijken van de jihad, en door het actief rekruteren van andere vrouwen en meisjes en het adviseren over de mogelijkheden voor uitreizen.[93]

De complexe rol van deze 'jihadistische vrouwen' en de mogelijke dreiging voor de nationale veiligheid die zij vormen maken het debat over repatriëring en terugkeer extra beladen. Tegelijkertijd waarschuwen verschillende wetenschappers en betrokkenen al geruime tijd voor een langdurige dreiging van 'blijvers'. Zo zijn gevangenissen geregeld een vruchtbare bodem voor jihadistische indoctrinatie en radicalisering gebleken en suggereert onderzoek dat de rekrutering van (oud)sympathisanten en gevluchte strijders in vluchtelingenkampen zoals Al-Hol een belangrijk onderdeel is van de huidige strategie van de overgebleven leden van de beweging.[94] Naast het potentieel voor hernieuwde rekrutering bestaat de kans dat deze kampen reeds bestaand antiwesters sentiment verder voeden of aanwakkeren. Een bijkomend risico is dat mannen en vrouwen ontsnappen uit zowel gevangenissen als opvangkampen en vervolgens van de radar verdwijnen; een risico dat al meerdere malen realistisch is gebleken. Enerzijds wordt er dus uit verschillende hoeken gewaarschuwd voor de gevolgen van langdurig verblijf in de regio, anderzijds lijkt er sprake van groot politiek en maatschappelijk ongemak jegens het repatriëren van deze groep uitreizigers.[95]

Ook juridisch gezien is het vraagstuk, met name wat betreft de kinderen, complex. Zo pleitte de kinderombudsman al in 2018 nadrukkelijk voor de repatriëring van alle kinderen met een Nederlandse link die in Syrische opvangkampen verblijven.[96] Ook de Europese Unie heeft haar lidstaten gevraagd alle kinderen terug te halen en hoewel deze oproep resoneert met oproepen vanuit andere internationale organisaties, oordeelt de Nederlandse rechter dat de kinderen niet onder de Nederlandse rechtsmacht vallen.[97] Ondanks de herhaaldelijke oproep vanuit de

---

[91] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jihadistische vrouwen, een niet te onderschatten dreiging*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017.
[92] R. Gan, L.S. Neo & M. Khader, 'Change is the Only Constant: The Evolving Role of Women in the Islamic State in Iraq and Syria (ISIS)', *Women & Criminal Justice* 2019, p. 204-220.
[93] S. de Leede, *Westerse vrouwen en meisjes in het mondiaal jihadisme van Islamitische Staat. Achtergrond en verdieping op de rol van vrouwen in het mondiaal jihadisme vanuit historisch perspectief*, rapport in opdracht van Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2017.
[94] C. Vianna de Azevedo, 'ISIS Resurgence in Al Hawl Camp and Human Smuggling Enterprises in Syria', *Perspectives on Terrorism* 2020/4, p. 43-63.
[95] T. Mehra, *De Repatriëring van Vijf Vrouwen en Elf Kinderen uit Syrië: een Keerpunt in Nederland?* ICCT Publications 2022.
[96] De Kinderombudsman (19 april 2018), *Position Paper. Nederlandse kinderen in kampen in Syrië: De overheid moet zijn verantwoordelijkheid nemen deze kinderen te beschermen*, te raadplegen via https://www.kinderombudsman.nl/publicaties/position-paper-nederlandse-kinderen-in-kampen-in-syrie (bekeken juni 2023).
[97] T. Liefaard, C. Sandelowsky-Bosman, 'Rechtsmacht anno 2020. Over de verantwoordelijkheid van Nederland om Nederlandse kinderen in Syrië, Turkije en Irak te beschermen', *Nederlands Juristenblad* 2020, p. 1801-1805.

wetenschap, de juridische gemeenschap en (inter)nationale organisaties tot het repatriëren van uitgereisde vrouwen en kinderen lijkt de Nederlandse staat tot op heden een passief beleid te hanteren, wat inhoudt dat Nederland geen actieve pogingen onderneemt om deze vrouwen en kinderen te repatriëren. In verschillende landen lijkt het beleid ten aanzien van repatriëring echter te veranderen en hoewel de Nederlandse staat formeel nog steeds vasthoudt aan zijn passieve beleid, lijkt er ook hier in de praktijk sprake van een langzame kentering. Zo worden met het oog op berechting in toenemende mate vrouwen en kinderen gerepatrieerd en wordt met enige regelmaat het langetermijnrisico van non-repatriëring door verschillende politici benadrukt.[98]

Actieprogramma integrale aanpak jihadisme

Als reactie op de nieuwe dreigingen uitgaande van het jihadisme presenteert het NCTV in 2014 in samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het *Actieprogramma integrale aanpak jihadisme*. Het programma beschrijft een combinatie van repressieve en preventieve maatregelen, waarmee wordt beoogd door middel van zowel een intensivering van bestaande maatregelen als de invoering van nieuwe maatregelen een impuls te geven aan de reeds bestaande integrale aanpak. De aanpak bevat 38 maatregelen gericht op het beperken van de dreiging die uitgaat van terrorisme en combineert daarbij strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen. Met deze brede aanpak tracht men zowel de 'harde kern' van het jihadisme als de verspreiding van het gewelddadige gedachtegoed te bestrijden. Het doel van het programma is drieledig: 'het beschermen van de democratie en rechtsstaat, het bestrijden en verzwakken van de jihadistische beweging in Nederland en het wegnemen van de voedingsbodem voor radicalisering'. Om deze verschillende doelen te bereiken, wordt ingezet op een samenwerking tussen lokale en nationale overheden, waar mogelijk in combinatie met een maatschappelijk middenveld. De invoering van dit programma markeert, in ieder geval op beleidsniveau, een verschuiving in de aanpak. Waar de nadruk van het instrumentarium voorheen voornamelijk lag op strafrechtelijke maatregelen, wordt verondersteld dat de nieuwe terroristische dreiging een aanvulling vereist in de vorm van maatregelen met een meer preventief karakter. Waar strafvorderlijke maatregelen zich richten op opsporing, vervolging en berechting, beogen de preventieve maatregelen van het actieprogramma meer aan de 'voorkant' bij te dragen aan de nationale veiligheid.

Een belangrijk uitvloeisel van dit actieprogramma is de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt).[99] Hoewel de maatregelen van de wet zich niet beperken tot het bestrijden van jihadisme, kan de dreiging die uitgaat van deze relatief nieuwe groep jihadisten wel gezien worden als aanleiding voor de Twbmt. De Twbmt lijkt, met name in het geval van terugkeerders, hiaten in het strafrecht te kunnen ondervangen, bijvoorbeeld wanneer in het strafrecht niet (direct) tot vrijheidsbeperkende maatregelen kan worden besloten, of wanneer er onvoldoende aanleiding is voor vervolging. Hierbij lijken met name de individuele maatregelen specifiek toegespitst op het bestrijden van (het propaganderen van) gewelddadig jihadisme, in het bijzonder de meldplicht, het locatie- en contactverbod en het uitreisverbod. Deze laatstgenoemde maatregel biedt, met name in combinatie met de Paspoortwet (art. 23 en 46a0), een aanvullend instrumentarium ter verhindering van het uitreizen. Het is ook in de context van de problematiek rondom uitreizigers en met name terugkeerders dat het in 2017 ingevoerde artikel 14 lid 4 van de Rijkswet op het Nederlanderschap begrepen moet worden. Het intrekken van het Nederlanderschap, gecombineerd met het verklaren van een persoon tot ongewenste vreemdeling, zou de terugkeer naar Schengengebied bemoeilijken en daarmee moeten bijdragen aan het waarborgen van de nationale veiligheid.[100]

---

[98] T. Mehra, *De Repatriëring van Vijf Vrouwen en Elf Kinderen uit Syrië: een Keerpunt in Nederland?* ICCT Publications 2022.
[99] Zie par. 3.7.
[100] Zie par. 3.8.

2.8. Jihadisme in Nederland - een dynamisch fenomeen

In 2010 concludeerde de AIVD dat het Nederlandse jihadisme op zijn retour was. Destijds bestond het jihadistische landschap uit kleine, individuele en veelal inactieve netwerken met weinig nieuwe aanwas.[101] Hoewel enkele Nederlandse jihadisten trachtten uit te reizen naar buitenlands strijdgebied, bleken deze pogingen in de praktijk maar zelden succesvol. Vanaf datzelfde jaar begint dat beeld echter te kenteren en ondergaat de jihadistische beweging in Nederland een transformatie. Drie factoren lijken hierop met name van invloed: de professionalisering van jihadistische netwerken, het gebruik van openlijke en provocatieve manieren van activisme en werving en het aanzienlijk toegenomen gebruik van sociale media.

Met het conflict in Syrië, dat een startschot geeft aan de stroom van Nederlandse uitreizigers richting het conflictgebied, verandert ook het tot dan toe prevalerende beeld van *homegrown* terrorisme in Nederland. Omstreeks 2013 vertrekken ruim honderd personen met jihadistische intenties uit Nederland om deel te nemen aan de gewapende strijd, waaruit blijkt dat de aanhang van het jihadisme in Nederland aanzienlijk sterker blijkt dan tot dan toe werd aangenomen. Hoewel het overgrote deel van deze aanhang bestaat uit sympathisanten die voornamelijk bereid zijn de beweging op afstand steun te betuigen en financieel te ondersteunen, blijkt een deel van de aanhangers daadwerkelijk bereid tot mobilisatie voor de gewapende strijd.[102]

Hoewel de burgeroorlog in Syrië een aanzienlijke impuls heeft gegeven aan het jihadisme in Nederland en gezien kan worden als katalysator voor de verdere ontwikkeling hiervan, benadrukt de AIVD dat de plotselinge en exponentiële groei van het jihadisme in Nederland in bredere context begrepen moet worden. In een rapport uit 2014 benadrukt de dienst dat het jihadisme al in 2010 de impasse wist te doorbreken waarin het een aantal jaar daarvoor was beland, en waardoor het heimelijke, ongeorganiseerde karakter van het jihadisme in Nederland veranderde in een meer openbare en coherente beweging, zij het nog steeds gekenmerkt door een decentrale en horizontale organisatiestructuur.[103] Deze horizontale verhouding tussen de leden onderling hangt in grote mate samen met het wijdverspreide gebruik van sociale media; het gebruik hiervan heeft de informatie-uitwisseling tussen leden niet enkel geïntensiveerd, maar ook de aard van informatie- en communicatiestromen binnen het Nederlands jihadisme getekend.[104] Hoewel jihadistische netwerken vanzelfsprekend niet standaard hetzelfde zijn georganiseerd en/of opereren, lijkt een aantal ontwikkelingen trendmatig. Zo heeft de organisatiestructuur en samenhang van de jihadistische beweging in Nederland het karakter van een 'zwerm' aangenomen; de beweging wordt gekenmerkt door een sterk decentraal en fluïde karakter, met een groot aantal zelfsturende elementen. Dat neemt niet weg dat deze losstaande delen van de beweging zich alle bewegen in een eenzelfde richting. Ook de grotere zichtbaarheid, veelal met behulp van sociale media, lijkt door de beweging juist te worden nagestreefd en kan daarom beschouwd worden als onderdeel van de 'nieuwe' jihadistische strategie.[105] Deze nieuwe strategie en de aanzuigende werking die deze lijkt te hebben, ook onder Nederlandse moslims, vormt een nieuwe uitdaging voor de overheid. De CT-wetgeving zoals tot stand gekomen in de jaren hiervoor komt in deze periode regelmatig van pas in zaken tegen vermeende uitreizigers en terugkeerders. In deze periode wordt de strafrechtelijke CT-wetgeving eigenlijk voor het eerst in haar volledigheid 'getoetst'.

---

[101] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *De transformatie van het jihadisme in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014.
[102] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *De transformatie van het jihadisme in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014.
[103] J. de Bie & C. de Poot, 'Organisatiestructuren van jihadistische netwerken in Nederland. Verschillen en overeenkomsten tussen 2000 en 2013', *Tijdschrift voor criminologie*, 2016, p. 54-75.
[104] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2014), *De transformatie van het jihadisme in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014.
[105] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2014), *De transformatie van het jihadisme in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014.

Deel III: 2020-heden

Hoewel lange tijd relatief ondergesneeuwd door de (potentiële) dreiging van het jihadisme, hebben ontwikkelingen op het vlak van rechts-extremisme en extreemrechts georiënteerd terrorisme in zowel buiten- als binnenland de afgelopen jaren geleid tot een hernieuwde aandacht voor het fenomeen.[106] Bij de aanslag op een Enschedese moskee in 2016 waren het niet jihadistische motieven die de daders tot deze daad aanzetten, maar werd deze gepleegd vanuit een xenofoob, antimigratie- en anti-islamitisch sentiment. Hierbij werd voor het eerst in de Nederlandse rechtsgeschiedenis bij een rechts-extremistische gewelddaad door de rechter geoordeeld dat sprake was van een terroristisch oogmerk bij de uitvoering van de actie.[107] Ook over de grens lijkt de relevantie van rechts-extremisme binnen het dreigingsbeeld al geruime tijd aanzienlijk toe te nemen, onder meer geïllustreerd door de aanslag van Anders Breivik in Noorwegen in 2011, de moord op de Britse politica Jo Cox in 2016 en de aanslagen op twee moskeeën in het Nieuw-Zeelandse Christchurch in 2019.[108] Ook zou aan de recente aanslag op het Capitool in Washington DC op 6 januari 2021 een rechts-extremistische ondertoon kunnen worden toegeschreven, hoewel deze interpretatie omstreden blijft.[109] In het jaarverslag van de AIVD uit zowel 2020 als 2021 staat dan ook niet meer jihadisme, maar rechts-extremisme bovenaan het hoofdstuk over nationale dreigingen. Meer algemeen spreekt de AIVD in het jaarverslag uit 2021 van toenemende verdeeldheid en verharding binnen de samenleving, een verharding die in sommige gevallen een impuls heeft gegeven aan extremistische overtuigingen.[110]

2.9 De hernieuwde opkomst van het rechts-extremisme

Dat rechts-extremisme pas sinds enkele jaren hernieuwde aandacht geniet, heeft onder andere te maken met het gegeven dat Nederland gedurende de tweede helft van het vorige decennium relatief weinig te maken heeft gehad met het fenomeen. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat het fenomeen rechts-extremisme pas sinds de jaren negentig als zodanig geregistreerd wordt; tot die tijd wordt er, om tal van redenen, aan geweld vanuit rechts-extremistische of racistische overtuiging nauwelijks aandacht besteed als een losstaand fenomeen, waardoor de omvang van rechts-extremistisch geweld vóór die periode lastig te kwantificeren is. Begin jaren negentig ziet Nederland een piek in het aantal racistisch gemotiveerde geweldsdelicten, een trend die zich ook in de tweede helft van dit decennium gestaag voortzet. Of men hier echter kan spreken van betrokkenheid van rechts-extremistische groeperingen is onduidelijk; organisatie of sanctionering vanuit rechts-extremistische hoek is zelden concreet vast te stellen en is zelden onderzocht.[111]

Hoewel het aantal rechts-extremistische geweldsdaden vanaf 2001 daalt, lijkt de focus en ideologische basis van extreemrechts vanaf dat moment gestaag te verschuiven naar een steeds

---

[106] Nationaal Coördinator voor Terrorismebestrijding en Veiligheid, *De golfbewegingen van rechts-extremistisch geweld in West-Europa. Aard, ernst en omvang van de rechts-extremistische geweldsdreiging in West-Europa*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018.

[107] Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *De golfbewegingen van rechts-extremistisch geweld in West-Europa. Aard, ernst en omvang van de rechts-extremistische geweldsdreiging in West-Europa*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018, p. 16.

[108] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2019*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2020.

[109] T. Mehra & J. Cook, 'An Attack on the Capitol and Democracy: An Act of Terrorism?', 2021, online publicatie ICCT.

[110] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2019*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020; Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2021*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022.

[111] Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *De golfbewegingen van rechts-extremistisch geweld in West-Europa. Aard, ernst en omvang van de rechts-extremistische geweldsdreiging in West-Europa*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018.

dominanter aanwezig anti-islam- en antimigratiesentiment. Deze verschuiving in retoriek, in wezen al begonnen met de komst van arbeidsmigranten in de jaren zeventig, lijkt parallel te lopen aan de opkomst van Pim Fortuyn en zijn LPF en de moord op Theo van Gogh.[112]

In de periode die daarop volgt wordt het rechts-extremistische landschap in Nederland relatief lange periode gekenmerkt door een fascistisch, antisemitisch en neonazistisch gedachtegoed, waarbij sprake is van een sterke versnippering tussen verschillende organisaties; bestaande groepen zijn veelal klein en genieten relatief weinig invloed.[113] In het jaarverslag van 2010 schat de AIVD de dreiging vanuit deze hoek zodanig gering in, dat het rechts-extremisme 'nauwelijks een factor van betekenis' meer zou zijn.[114] Dit beeld begint echter rond 2014/2015 te kenteren: waar het aantal neonazi's gering is, begint rechts-extremisme zich te manifesteren in nieuwe vormen waarbij het anti-islam- en antimigratiesentiment weliswaar de boventoon voert, maar waarin ook een verscheidenheid aan andere ideologische overtuigingen te herkennen is. Een duidelijk verschil tussen anti-islam- en antimigratieretoriek wordt overigens niet gemaakt, de twee lopen binnen een groot deel van de extreemrechtse retoriek naadloos in elkaar over. Ook valt op dat een aanzienlijk deel van de aanhangers van deze beweging geen historie hebben in de meer 'traditionele' verschijningsvormen van rechts-extremisme. De anti-islam- en antimigratieretoriek hangt in grote mate samen met ideeën omtrent (nationale) identiteit en prevaleert daarmee boven opvattingen van antisemitische en/of fascistische aard.[115] De terroristische aanslag op een Enschedese moskee lijkt te passen in dit 'Europese sjabloon' van rechts-extremisme, waarbij een kleine, ongeorganiseerde en snel geradicaliseerde groep zich baseert op een retoriek waarin anti-islam- en antimigratiesentiment onlosmakelijk met elkaar verbonden lijken, wat zich vertaalt naar een discours waarin nationalisme en xenofobie de boventoon voeren.[116]

Anti-islam en antimigratie

Dat het rechts-extremistische landschap juist in de periode 2014-2015 aan terrein wint moet begrepen worden binnen de context van twee specifieke gebeurtenissen: het uitroepen van het Islamitisch Kalifaat door IS en de daaraan gerelateerde jihadistische terroristische aanslagen in Europa vanaf 2014, en de grote vluchtelingenstroom die vanaf 2015 richting Europa komt.[117] De samenhang in de toename van anti-islam- en antimigratiesentiment en de gebeurtenissen in de rest van de wereld illustreren dan ook het belang van context; verschillende vormen van extremisme, zo blijkt, ontstaan niet in een vacuüm en kunnen derhalve ook niet los van elkaar worden bezien. Sterker nog, onderzoek suggereert dat jihadisme en rechts-extremisme in hun uiterste vormen elkaar zelfs potentieel voeden en versterken. Ondanks – of misschien juist dankzij – deze toxische interactie tussen de twee uitersten lijken er op ideologisch niveau overeenkomsten aan te wijzen tussen beide vormen van extremisme, hoe contra-intuïtief dit ook lijkt. Zo lijken beide 'extremen' de mainstreamsamenleving een aantal overeenkomende verwijten te maken, waaronder verwijten over hun positie binnen de Nederlandse samenleving, over de

[112] Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *De golfbewegingen van rechts-extremistisch geweld in West-Europa. Aard, ernst en omvang van de rechts-extremistische geweldsdreiging in West-Europa*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018.
[113] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2019*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020.
[114] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2010*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.
[115] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2018*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.
[116] Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *De golfbewegingen van rechts-extremistisch geweld in West-Europa. Aard, ernst en omvang van de rechts-extremistische geweldsdreiging in West-Europa*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018, p. 53.
[117] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Rechts-extremisme in Nederland, een fenomeen in beweging*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018, p. 7.

kwetsbaarheid van die positie ten aanzien van (ingrijpende) maatschappelijke veranderingen en over het verval van traditionele normatieve kaders binnen de huidige samenleving.[118]

Antioverheidsextremisme

Hoewel tot dan toe standpunten tegen islam en immigratie als belangrijkste ideologische drijfveren dienen voor het rechts-extremisme in Nederland, ontstaat rond 2017 een retoriek waarin ook een antioverheidssentiment dominant aanwezig is. Een opmerkelijke ontwikkeling hierbij is dat, hoewel wat betreft de thema's binnen extremistische bewegingen over het algemeen nog wel een 'linkse' of 'rechtse' tendens valt te onderscheiden, wantrouwen en onvrede jegens de overheid de harde scheidslijn tussen links- en rechts-extremisme doet vervagen.[119] Vooral in deze gevallen rijst de vraag of bepaalde (online) uitingen en/of handelingen moeten worden geïnterpreteerd als extremistisch, of als meer algemene manifestatie van maatschappelijk ongenoegen. Dit vraagstuk wordt verder gecompliceerd door het gegeven dat het rechts-extremisme zich steeds vaker lijkt te presenteren als een intellectuele benadering; 'geen legerkisten of tatoeages – de dresscode bij veel rechts-extremistische groepen is jasje-dasje'.[120] Ondanks het (pseudo)wetenschappelijk jargon waar men zich binnen deze groepen op voorstaat, hangen deelnemers een wereldbeeld aan waarin ideeën over blanke suprematie, complottheorieën en fascistische, nationaalsocialistische en conservatief-christelijke denkbeelden met elkaar interacteren en een dynamische mengelmoes aan overtuigingen vormen.

Dit gedachtegoed, ook wel aangeduid als alt-right, is een verzamelnaam voor verschillende bewegingen die hun oorsprong vinden in de Verenigde Staten. Hoewel de beweging geen coherent geheel vormt, lijkt ze gestoeld op denkbeelden waarin het blanke ras een superieure positie ten aanzien van andere 'rassen' wordt toebedeeld en waarbinnen gestreefd wordt naar een 'blanke etnostaat'.[121] Hoewel dus inherent racistisch en veelal rechts-extremistisch, tracht deze beweging door een meer intellectuele manifestatie haar denkbeelden te normaliseren en verspreiden. En niet zonder succes. Extreemrechts gedachtegoed wint aan terrein. Hoewel er aanvankelijk door de AIVD gesproken werd over een 'lichte opleving', toont het jaarverslag van 2021 dat diverse extreemrechtse en alt-right bewegingen steeds meer voet aan de grond krijgen in Nederland.[122] Hoewel de geweldsdreiging in algemene zin gering wordt geschat, lijkt het discours onder de aanhang van verschillende rechts-extremistische groeperingen in toenemende mate opruiend en agressief van aard, zeker bij online uitingen.[123] Het epicentrum van extreemrechtse bewegingen bevindt zich momenteel dan ook met name online, verspreid over meerdere fora en socialemediaplatforms. Binnen dit online domein voeren ironie en gevoel van superioriteit de boventoon, en wordt het veroorzaken van chaos veelal gezien als hoofddoel van de gemeenschap.[124] Deze nadruk op het veroorzaken van chaos staat ook centraal in een relatief jong fenomeen binnen het rechts-extremistische landschap, door de veiligheidsdiensten ook wel aangeduid als acceleratieonisme. Evenals andere rechts-extremistische groeperingen streven ze de

---

[118] J. van Buuren & F. Geelhoed, 'Wat extremisten met elkaar en met de mainstream westerse maatschappij gemeen hebben', *De Criminoloog*, Nieuwsbrief van de Nederlandse vereniging voor criminologie, 2021, p. 2-3.

[119] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Rechts-extremisme in Nederland, een fenomeen in beweging*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.

[120] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2021*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022, p. 5.

[121] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2023), webpagina 'Rechts-extremisme', www.aivd.nl (voor het laatst geraadpleegd in mei 2023).

[122] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2021*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022.

[123] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Rechts-extremisme in Nederland, een fenomeen in beweging*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.

[124] E. Hodge & H. Hallgrimsdottir, 'Networks of Hate: The Alt-right, "Troll Culture", and the Cultural Geography of Social Movement Spaces Online', *Journal of Borderlands Studies*, 2020, p. 563-580; T. Askanius, 'On Frogs, Monkeys, and Execution Memes: Exploring the Humor-Hate Nexus at the Intersection of Neo-Nazi and Alt-Right Movements in Sweden', *Television & New Media* 2022, p. 147-165.

bewerkstelliging van een witte etnostaat na, maar anders dan andere bewegingen tracht het accelerationisme dit proces te versnellen door het actief aanwakkeren van een rassenoorlog.[125]

Opvallend is dat de nieuwe stromingen – waaronder het accelerationisme – zowel in hun samenstelling als onderlinge verbanden, net zoals organisaties als IS, veel meer dan voorheen fluïde van aard zijn.[126] Ook bij deze nieuwe stromingen binnen het rechts-extremisme spelen de sociale media en chat-apps een belangrijke rol. Tegelijkertijd geeft deze fluïde en ad hoc organisatiestructuur het rechts-extremistische veld in Nederland een onvoorspelbaarder karakter dan lange tijd het geval was. Niet alleen laat het rechts-extremistische landschap zich steeds lastiger in gedemarqueerde groepen verdelen, ook weten de verschillende groeperingen zich regelmatig succesvol te onttrekken aan het actieve beleid dat veel online platforms tegenwoordig hanteren met betrekking tot het tegengaan van haatdragende en/of opruiende berichten. Gezien het al sterk aanwezige antioverheidssentiment kan inmenging en controle van deze platforms worden geïnterpreteerd als censuur of zelfs als onderdeel van een groter complot om hen die zich niet conformeren aan de richtlijnen van de overheid actief de mond te snoeren.[127] Personen die zichzelf tot deze groep van 'onderdrukten' rekenen maken dan ook in toenemende mate gebruik van alternatieve platforms waar dergelijk beleid niet bestaat. Tegelijkertijd valt op dat extreemrechtse bewegingen die zich wel op mainstream socialmediaplatforms uiten hun boodschap niet per se verhullen, maar wel aanpassen aan de richtlijnen van de digitale omgeving.[128]

Omvolking en identiteit

Hoewel de extreemrechtse beweging uiteenlopende verschijningsvormen kent, lijkt identiteit een overkoepelend en zwaarwegend thema. Waar in 'oudere' vormen van rechts-extremistische denkbeelden veelal concepten als 'ras' centraal stonden, lijkt dit tegenwoordig vaak vertaald te worden naar een combinatie van zowel raciale als culturele aspecten.[129] Dit blijkt temeer uit de door veel rechts-extremistische bewegingen gedeelde overtuiging dat de witte bevolking (in Nederland en wereldwijd) wordt bedreigd in haar bestaansrecht door 'omvolking' of genocide.[130] Ras en cultuur lijken binnen deze overtuiging nauw met elkaar te worden verbonden en worden geregeld gebruikt als synoniemen. Daarnaast lijkt er de afgelopen jaren sprake van een nieuwe tendens binnen het rechts-extremistisch discours: gevoed door complottheorieën lijken antisemitische overtuigingen momenteel steeds vaker te prevaleren boven argumenten vanuit antimigratieretoriek, of in elk geval van gelijkwaardig belang geacht. Naast de sterke nadruk op cultuur en ras ligt er, met name binnen de meer recente uitwassen en mengvormen van extreemrechts gedachtegoed, een grote nadruk op traditionele 'mannelijkheid'. Zo wordt er binnen verschillende rechts-extremistische groepen een streng dichotoom onderscheid gemaakt tussen de zogeheten *chads* ('alfamannen') en *cucks,* een term waarmee doorgaans gedoeld wordt op 'zwakke/vrouwelijke' mannen, maar waarmee met enige regelmaat ook de linkerkant van het politieke spectrum aangeduid wordt.[131] Dit antifeministische en misogyne deel van het internet, ook wel de *manopshere* genoemd, valt niet direct onder de noemer rechts-extremisme maar overlapt en interacteert op veel vlakken wel met rechts-extremistisch gedachtegoed. Zo verenigt

[125] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2021*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022.
[126] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Rechts-extremisme in Nederland, een fenomeen in beweging*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.
[127] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2020*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021.
[128] R.A. Roks & J. van der Schoot, 'Het aanpassingsdilemma online: een verkennend onderzoek naar extreemrechts op social media', *Tijdschrift voor Criminologie* 2019, p. 225-245.
[129] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Rechts-extremisme in Nederland, een fenomeen in beweging*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018, p. 21.
[130] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2021*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Den Haag: Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022.
[131] M. van Puffelen, *Rechtsextremisme. Geweld met een rechtsextremistisch motief*, rapport DSP Groep 2021.

de *manosphere* verschillende onlinegemeenschappen met interesse in 'mannenzaken', maar gaat binnen deze sfeer het discours rondom de bedreiging van de witte man naadloos over in zogeheten 'alt-right' en *white supremacist* gedachtegoed. De onder een grote groep (voornamelijk mannen, maar zeker ook vrouwen) breed gedragen onvrede met de normatieve verruimingen van feminisme, individualisme en emancipatie resulteert in allerlei subculturen, waaronder de zogenaamde *incels* (involuntary celibate), *PUA's* (Pick Up Artists), *MGTOW's* (Men Going Their Own Way) en *MRA's* (Men's Rights Activists).[132] Ondanks deze ogenschijnlijk dominante misogyne aard van het rechts-extremistische gedachtegoed lijkt een omvangrijke groep vrouwen zich er eveneens mee te identificeren. Net als bij andere vormen van extremistisch gedachtegoed dient ook bij extreemrechts de rol van vrouwen niet gebagatelliseerd te worden; ze vormen niet alleen een aanzienlijk deel van de achterban, maar spelen ook een belangrijke rol in de normalisering van het extreemrechtse gedachtegoed.[133]

Extremisme in tijden van pandemie

De recente coronapandemie lijkt een katalyserend effect te hebben gehad op de voedingsbodem voor extremistisch gedachtegoed, waaronder rechts-extremistische overtuigingen. Hoewel scepticisme en wantrouwen tegenover de overheid, zeker gedurende perioden van onzekerheid, alomtegenwoordige verschijnselen zijn, lijkt het virus het draagvlak voor deze gevoelens van weerstand aanzienlijk te hebben vergroot. Hoewel de neiging tot protesteren volgens deskundigen ontstaat in golfbewegingen, lijkt de huidige situatie in Nederland te getuigen van meer dan slechts een piek in die beweging. Steeds vaker lijken groepen in de samenleving zich negatief te verhouden tot de koers van het Nederlandse beleid. Deze 'gegeneraliseerde en impliciet negatieve perceptie van de staat van de maatschappij als geheel',[134] ook wel aangeduid als maatschappelijk onbehagen of ongenoegen, lijkt zich sinds de uitbraak van het coronavirus zowel online als offline in toenemende mate te manifesteren.[135] Dit maatschappelijk ongenoegen kan dienen als voedingsbodem voor polarisatie.[136] Hoewel de definities van polarisatie verschillen per discipline, betreft het in de basis een situatie waarbij de uitersten groter worden of verder uit elkaar komen te liggen en het midden derhalve kleiner wordt.[137] In maatschappelijke context duidt dat op een situatie waarbij de tegenstellingen tussen groepen versterkt worden, wat onderlinge spanning, segregatie en op de lange termijn een afzwakking van de sociale stabiliteit tot gevolg kan hebben.[138] In sommige gevallen kunnen maatschappelijk onbehagen en polarisatie leiden tot radicalisering en extremisme. Hierbij dient echter vermeld te worden dat het overgrote deel van protesteerders en actievoerders tegen het coronabeleid zich meer laat leiden door een meer algemeen antioverheidssentiment dan dat zij daadwerkelijk vanuit een bepaald vastomlijnd ideologisch gedachtepunt handelen.[139] Ook hier is het wederom van belang uitermate secuur te zijn met het label 'extreemrechts'; in dit geval zou men wellicht beter kunnen spreken van

---

132 M. Horta Ribeiro et al., 'The Evolution of the Manosphere across the Web', *Proceedings of the International AAAI Conference on Web and Social Media* 2021, p. 196-207.

133 N.S. Love, 'Shield Maidens, Fashy Femmes, and Tradwives: Feminism, Patriarchy, and Right-Wing Populism', *Frontiers in Sociology* 2020, p. 1-3; Y.D. Veilleux-Lepage, M.E. Kisyova en V.F. Newby, 'Conversations with other (alt-right) women: how do alt-right female influencers narrate a far-right identity?', *Journal For Deradicalization* 2022, p. 35-72.

134 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2021*, Den Haag: Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022, p. 6.

135 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) 2020*, www.nctv.nl (voor het laatst geraadpleegd in mei 2023).

136 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2021*, Den Haag: Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022.

137 P. Dekker, *Politieke polarisatie in Nederland*, Utrecht: Skanderbeg Books 2022, p. 13.

138 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Themarapportage polarisatie, extremisme en terrorisme*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022.

139 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Jaarverslag 2021. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Den Haag: Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022.

maatschappelijk ongenoegen of in de meer extreme gevallen van anti-institutionalisme.[140] Een uiting daarvan was het tijdens de pandemie met enige regelmaat op sociale media verspreiden van adressen van prominente politici en bewindslieden, waarbij een aantal van hen ook werd bedreigd.[141] Parallel aan de versoepelingen van de coronamaatregelen lijkt een deel van de aanhang te verdwijnen, tegelijkertijd spreekt de NCTV van een blijvend risico op verdere radicalisering van de harde kern.

Hoewel het fenomeen extreemrechts niet direct gelieerd is aan antioverheidssentiment, lijkt dat laatste wel een vruchtbare voedingsbodem voor extremisme in het algemeen. Met name in het kader van de coronapandemie lijkt er sprake van overlap tussen wantrouwen richting de overheid en rechts-extremistische overtuigingen.[142] Toch blijft het gebruik van het predicaat 'extreemrechts' allesbehalve onomstreden. Op het moment van schrijven stelt de AIVD dat er sprake is van rechts-extremisme indien er aan de definitie van extremisme wordt voldaan waarbij 'een of meer van de volgende denkbeelden centraal staan: vreemdelingenhaat (inclusief antisemitisme en antimoslims); haat jegens vreemde (cultuur)elementen en ultranationalisme'.[143] Hoewel het hanteren van een eenduidige definitie belangrijk is voor het begrijpen, (h)erkennen en indien nodig aanpakken van rechts-extremisme, blijkt uit verschillende onderzoeken naar het fenomeen dat er binnen het rechts-extremisme zelf sprake is van enorme verschillen, zowel tussen als binnen bewegingen, formaties, groepen en politieke partijen; hetzelfde geldt voor hun motieven.[144] De bovengenoemde ontwikkelingen illustreren de uiteenlopende manieren waarop rechts-conservatieve overtuigingen zich mengen met misogyne, xenofobe, nationalistische en in veel gevallen racistische en/of antisemitische elementen. Het toont echter ook gelijk de complexiteit van het fenomeen; kunnen deze bewegingen onder de noemer van rechts-extremisme geschaard worden, of moeten ze als (weliswaar overlappende) individuele bewegingen worden beschouwd? Het antwoord op die vraag is meer dan louter een semantische kwestie, omdat de manier waarop deze bewegingen en de daaruit voortvloeiende (online) uitingen en handeling worden gedefinieerd eveneens van invloed zijn op het juridische en beleidsmatige kader waarbinnen de betrokken overheidsactoren en -diensten kunnen handelen, bijvoorbeeld in het licht van de dreiging die uitgaat van het accelerationisme. Ook kan gebruik van de term 'extreemrechts' bij het categoriseren van bepaalde groepen in de samenleving juist meer aversie tegen de overheid oproepen, zeker indien zij zichzelf niet als zodanig beschouwen.

Het bovenstaande illustreert het belang van een genuanceerde en uitgebreide beschouwing van het fenomeen rechts-extremisme. Een dergelijke beschouwing kan dit onderzoek niet bieden, enerzijds door de omvang van dit hoofdstuk en anderzijds door de snelle ontwikkelingen die de beweging momenteel doormaakt. Hoewel rechts-extremisme momenteel in toenemende mate vanuit verschillende disciplines en instanties onder de loep wordt genomen, lijkt er van een algemene consensus nog geen sprake. De dynamische, complexe en fluïde aard en samenhang van de huidige rechts-extremistische beweging in Nederland en daarbuiten maakt het ingewikkeld om het fenomeen eenduidig in kaart te brengen. Hoewel de verschillende bewegingen gelijke ideologische uitgangspunten aanhangen, kent het huidige rechts-extremistische landschap verschillende varianten en afsplitsingen, toegespitst op verschillende subculturen en nationale contexten. Des te meer is het van belang deze vorm van extremisme (en mogelijk terrorisme) nauwkeurig in de gaten te houden. Ook hier geldt dat het definiëren van verschillende incidenten

---

[140] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2023), webpagina 'Anti-institutioneel extremisme', www.aivd.nl (voor het laatst geraadpleegd in mei 2023).
[141] P. Klerks, Misleiding tijdens de coronapandemie. Over nepnieuws, complotdenken en maatschappelijke ontvankelijkheid, *Justitiële verkenningen* 2021/3, p. 72-92.
[142] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2021*, Den Haag: Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022.
[143] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2023), webpagina 'Rechts-extremisme', www.aivd.nl (voor het laatst geraadpleegd in mei 2023).
[144] N. Sterkenburg, *Van actie tot zelfverwezenlijking: routes van toetreding tot radicaal- en extreemrechts*, proefschrift Universiteit Leiden, Leiden 2021.

en groepen maatwerk vereist; valt een bepaalde uiting/handeling onder de noemer rechts-extremisme, of moet het breder gecategoriseerd worden als maatschappelijk ongenoegen? De voor dit onderzoek uitgevoerde interviews suggereren dat dit verschil niet altijd even makkelijk te maken is. Toch lijkt er, op een enkeling na, overeenstemming te bestaan over de toenemende aard van de dreiging en valt er met recht te spreken van een (weder)opkomst van het rechts-extremisme binnen Nederland.

2.10 Slotopmerking

In dit hoofdstuk is gepoogd een overzicht – op hoofdpunten – te bieden van de verschillende ontwikkelingen binnen de aard en omvang van het fenomeen terrorisme en extremisme waar de Nederlandse overheid sinds begin 2000 mee is geconfronteerd. Het beeld dat naar voren komt is dat het fenomeen contant aan verandering onderhevig is: in termen van zowel modus operandi als organisatiestructuur en onderliggende ideologieën. Hierbij lijkt een steeds belangrijkere rol weggelegd te zijn voor het online domein als een plaats voor het vinden van gelijkgestemden en het uitwisselen van ideologieën en standpunten, maar ook als een plek voor het vergaren van informatie voor potentieel gewelddadig optreden. Ten aanzien van dit laatste, het mogelijk overgaan tot geweld met als doel om een (aanzienlijk) deel van de bevolking vrees aan te jagen of in ieder geval de Nederlandse samenleving en rechtsstaat te saboteren, doet de ideologische fundering niet ter zake: zowel binnen het extreemrechtse domein alsook binnen het jihadistische domein lijkt die bereidheid te bestaan. De erkenning van de AIVD van het rechts-extremisme – en in het bijzonder het accelarationisme – als een belangrijk punt van aandacht voor de komende jaren, naast het jihadistisch extremisme, onderschrijft deze observatie. Met het oog op deze parallellen tussen de verschillende fenomenen is het interessant om te bezien hoe deze parallellen zich vertalen naar de toepassingen van de strafrechtelijke CT-wetgeving.

Hoofdstuk 3: Juridische analyse inzake de samenhang van de Nederlandse CT-wetgeving

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat beantwoording van de volgende vragen centraal:

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?

Kader 3.1

Dit hoofdstuk beschrijft de contraterrorismewetgeving in Nederland sinds 2001. Voor het jaar 2001 is gekozen omdat vanaf dat jaar in Nederland wetgeving werd ontwikkeld en tot stand kwam specifiek met het oog op het voorkomen van en reageren op terroristische daden. Het jaar 2001 wordt in het bijzonder herinnerd door de terroristische aanslagen die op 11 september 2001 in de Verenigde Staten werden gepleegd. De aanslagen leidden ook in Europa en in het bijzonder in het verband van de Europese Unie tot activiteiten die resulteerden in diverse wetgevende producten die ook in Nederland in wetgeving werden vertaald. Kort na de aanslagen van 11 september 2001 stelde de regering een actieplan op waarin zij de maatregelen tegen terrorisme samenvatte. Het plan werd niet meteen vertaald in wetgeving; wel werden in het plan diverse wetgevingsactiviteiten aangekondigd.[145]

In 2002 zag Kaderbesluit 2002/475/JBZ het levenslicht.[146] Het was het eerste bindende wetgevende product van de zijde van de Europese Unie dat specifiek was gericht op de strafrechtelijke aanpak van terrorisme. Dit Kaderbesluit werd in 2008 gewijzigd via Kaderbesluit 2008/919/JBZ en in 2017 vervangen door Richtlijn (EU) 2017/541.[147] De nieuwe regelingen voorzagen telkens in een uitbreiding van het materiële (straf)recht, in het bijzonder door de introductie van nieuwe strafbaarstellingen. Richtlijn (EU) 2017/541 leidde tot wijziging van een aantal definities en tot introductie van nieuwe strafbaarstellingen, en droeg de lidstaten op enkele strafvorderlijke bevoegdheden in te voeren. Op grond van het toepasselijke EU-verdragsrecht was Nederland verplicht tot omzetting van zowel het Kaderbesluit als de Richtlijn in nationale wetgeving. We zullen de diverse wetten waarin aan die verplichting gestand is gedaan hierna bespreken. Reeds op deze plek moet worden vermeld dat omzetting niet altijd betekende dat alle onderdelen van een kaderbesluit of richtlijn tot nieuwe wetgeving leidden, omdat Nederland soms meende daaraan met bestaande wetgeving reeds te voldoen.
Naast de Europese Unie zijn op het terrein van terrorismebestrijding ook andere internationale organisaties actief. Relevant voor dit onderzoek is in het bijzonder het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme uit 2005.[148] Dit Verdrag werd door Nederland

[145] *Kamerstukken II* 2001/02, 27925, nr. 10. Daaronder goedkeuringswetgeving (door Nederland of door het Koninkrijk) van diverse CT-verdragen die reeds voor de aanslagen van 2001 tot stand waren gebracht.
[146] Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding, *PbEU* L164/3.
[147] Kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 28 november 2008 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, *PbEU* L330/21; Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit, 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad, *PbEU* L88/6.
[148] Verdrag van 16 mei 2005, *Trb.* 2006, 34, goedgekeurd bij Rijkswet van 4 maart 2010, Stb. 2010, 120 en in werking getreden op 1 november 2010.

geratificeerd en vervolgens verwerkt in nationale (straf)wetgeving, op de wijze die in paragraaf 2.5 wordt besproken. Ook andere internationale wetgevende activiteiten zijn van belang geweest voor de ontwikkeling van contraterrorismewetgeving in Nederland. Voor zover relevant passeren zij in dit hoofdstuk de revue.

Bij het selecteren van te bespreken wetgeving is, zoals in de inleiding vermeld, geen aandacht gegeven aan het onderwerp financieren van terrorisme, zodat daarop betrekking hebbende nationale en internationale regelgeving niet is besproken. Tevens is wetgeving buiten beschouwing gelaten die niet primair met het oog op terrorismebestrijding tot stand is gekomen, zoals de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. Om die reden zijn talloze wetgevende activiteiten in het kader van de internationale samenwerking, die binnen de Europese Unie daaronder vielen, buiten beschouwing gelaten, ook al heeft de bestrijding van terrorisme voor het invoeren van die wetgeving een belangrijke aanjagende functie gehad. Ook wetgeving waarin terrorisme wel wordt genoemd als een aanleiding om tot wetgeving over te gaan of wetgeving die ook toepasselijk wordt geacht op terroristische misdrijven, blijft buiten beschouwing wanneer uit de parlementaire stukken (in het bijzonder de memorie van toelichting) blijkt dat terrorisme niet de voornaamste reden is om deze wetgeving in te voeren. We bespreken slechts die contraterrorismewetgeving die op de eerste plaats met het oog op het voorkomen en bestrijden van terrorisme tot stand is gebracht.

De contraterrorismewetgeving die in Nederland sinds 2001 tot stand is gekomen wordt in volgorde van inwerkingtreding besproken. Daarvoor is uit oogpunt van overzichtelijkheid gekozen: geen enkele andere opbouw kan helemaal worden volgehouden. Bespreking langs de lijnen van materieel en formeel recht is niet goed mogelijk omdat verschillende wetten zowel formeel als materieel recht omvatten. Een onderverdeling in straf- en ander recht heeft ook iets gekunstelds en leidt tot de vraag hoe de strafrechtelijke paragraaf, die zoals we zullen zien veruit de grootste is, dan zou moeten worden onderverdeeld. De keuze voor een chronologische volgorde heeft als voordeel dat een ontwikkeling in de aanpak van terrorisme zichtbaar wordt, zowel met betrekking tot de aard van de aanpak als met betrekking tot het denken over terrorisme en de aanpak daarvan. Zo zal zichtbaar worden dat vanuit een puur strafrechtelijke aanpak gaandeweg ook bestuurlijke maatregelen worden ontwikkeld en blijkt dat de strafrechtelijke aanpak ook niet stilstaat, in het bijzonder door de introductie van steeds nieuwe strafbaarstellingen, alsmede wijzigingen op het terrein van het sanctierecht. De hierna te bespreken wetten zijn telkens met het oog op de bestrijding van terrorisme ingevoerd. Daarmee is tevens een begrenzing van te bespreken wetten aangebracht; wetten die niet met dat doel werden ingevoerd, maar wel in het kader van terrorismebestrijding kunnen worden toegepast, worden in dit hoofdstuk niet besproken. Evenmin wordt stilgestaan bij wetgevende initiatieven die weliswaar met het oog op het bestrijden van terrorisme zijn voorgesteld, maar zich thans in het stadium van voorstel bevinden, zoals het voorstel tot strafbaarstelling van verblijf in terroristisch gebied.[149] We onderzochten slechts de wetten die in werking waren getreden op het moment dat met dit onderzoek werd gestart.[150]

Dit hoofdstuk bespreekt de voor dit onderzoek relevante wetgeving telkens in een afzonderlijke paragraaf. De wetten worden vrij uitvoerig belicht, overigens met weglating van al te veel technische details en de toetsing aan mensenrechten, ook omdat heel wat commentaren daarop alweer wat ouder zijn en dit rapport een volledig overzicht van de voor dit onderzoek relevante contraterrorismewetgeving nastreeft. Bij de bespreking van de verschillende wetten zal – indien van toepassing – ook worden verwezen naar de internationale herkomst ervan. Tevens zal

[149] *Kamerstukken I* 2019/20, 35125, A.
[150] Buiten beschouwing blijft daarom de Wet van 22 augustus 2022, *Stb.* 2022, 345, in werking getreden op 1 januari 2023, waarin art. 38z Sr zodanig werd gewijzigd dat de daarin genoemde gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel nadrukkelijk ook kan worden toegepast op alle terroristische misdrijven en misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf.

relevante lagere wetgeving, met name beleid van het openbaar ministerie (hierna: OM), bij de bespreking van verschillende wetten worden betrokken.

De te bespreken wetten zijn:[151]

Wet terroristische misdrijven	Wet van 24 juni 2004, *Stb.* 2004, 290, in werking getreden op 10 augustus 2004 (Besluit van 21 juli 2004, *Stb.* 2004, 373)
Wet afgeschermde getuigen	Wet van 28 september 2006, *Stb.* 2006, 460, in werking getreden op 1 november 2006 (Besluit van 12 oktober 2006, *Stb.* 2006, 461)
Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven	Wet van 20 november 2006, *Stb.* 2006, 580, in werking getreden op 1 februari 2007 (Besluit van 21 december 2006, *Stb.* 2006, 731)
Regels met betrekking tot op een terroristenlijst vermelde organisaties	Wet van 20 november 2006, *Stb.* 2006, 600, in werking getreden op 1 februari 2007
De strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme	Wet van 12 juni 2009, Stb. 2009, 245, in werking getreden op 1 april 2010 (Besluit van 25 maart 2010, Stb. 2010, 139)
Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	Wet van 10 februari 2017, Stb. 2017, 51, in werking getreden op 1 maart 2017 (Besluit van 17 februari 2017, Stb. 2017, 65)
Het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid	Rijkswet van 10 februari 2017, Stb. 2017, 52, in werking getreden op 1 maart 2017 (Besluit van 10 februari 2017, Stb. 2017, 67)
Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme	Wet van 26 september 2018, *Stb.* 2018, 338, in werking getreden op 16 oktober 2018 (Besluit van 12 oktober 2018, *Stb.* 2018, 355)
Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven	Wet van 5 juni 2019, *Stb.* 2019, 205, volledig in werking getreden op 17 juli 2021 (Besluit van 14 juni 2021, *Stb.* 2021, 356)

Kader 3.2

Een deel van deze wetten zijn zelfstandige wetten. Dat geldt voor de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding en de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven. De overige wetten betekenden een wijziging in tal van reeds bestaande wetten. Het gaat daarbij om de volgende wetten:

In dit rapport behandelde wet	Daardoor gewijzigde wetten
Wet terroristische misdrijven	Wetboek van Strafrecht Wet wapens en munitie Wet explosieven voor civiel gebruik Kernenergiewet Wet op de economische delicten
Wet afgeschermde getuigen	Wetboek van Strafvordering
Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven	Wetboek van Strafvordering Wetboek van Strafrecht Telecommunicatiewet
Regels met betrekking tot op een terroristenlijst vermelde organisaties	Wet conflictenrecht corporaties (thans in Boek 10 Burgerlijk Wetboek)

[151] In Bijlage 2 bij dit rapport is een overzicht van wetten opgenomen waarin naar terrorisme of terroristische misdrijven wordt verwezen.

	Burgerlijk Wetboek Wetboek van Strafrecht
De strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme	Wetboek van Strafrecht Luchtvaartwet
Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	Wetboek van Strafvordering Algemene wet bestuursrecht Rijkswet op het Nederlanderschap
Het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid	Rijkswet op het Nederlanderschap Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 Paspoortwet
Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme	Wetboek van Strafrecht Wetboek van Strafvordering Wet wapens en munitie Wet op de economische delicten Wet explosieven voor civiel gebruik
Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven	-

Kader 3.3

De chronologische bespreking wordt gevolgd door een analyse van de bevindingen, die de lijnen van de onderzoeksvragen volgt. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de onderlinge samenhang van de eerder besproken wetgeving. Die samenhang bespreken we op diverse niveaus: de samenhang binnen de gewijzigde wetten (in het bijzonder het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering), de samenhang tussen de opeenvolgende wetten, de samenhang tussen het strafrecht en andere rechtsgebieden (in het bijzonder het bestuursrecht, het vreemdelingenrecht daaronder begrepen) en de samenhang voor wat betreft de juridisch vormgegeven samenwerking tussen bij de contraterrorismebestrijding betrokken actoren. Deze niveaus vinden we deels terug in het rapport van de Commissie evaluatie antiterrorismebeleid (commissie-Suyver), met name voor wat betreft het laatste niveau, maar ook andere niveaus werden door de commissie in het kader van samenhang genoemd, onder meer tussen verschillende rechtsgebieden.[152]

Bij wijze van leeswijzer geldt het volgende. Aan het begin van elke paragraaf geeft een kader de belangrijkste elementen van de besproken wet weer. In het kader wordt tevens aangegeven welk element in welke deelparagraaf nader wordt uitgewerkt. De soms tamelijk gedetailleerde uitwerking dient twee doelen: het geven van een integraal overzicht van de verschillende wetswijzigingen, alsmede het geven van bouwstenen voor de analyse op het niveau van samenhang. Die analyse vindt plaats aan het einde van dit hoofdstuk. Daarin wordt de besproken wetgeving onderzocht op onderlinge samenhang. Daarbij worden vier niveaus besproken:

Samenhang tussen de strafrechtelijke onderdelen
Samenhang tussen strafrecht en bestuursrecht/bestuurlijk optreden
Samenhang tussen strafrechtelijk optreden en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten
Samenhang binnen het bestuurlijk domein

Kader 3.4

[152] Commissie evaluatie antiterrorismebeleid, *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*, Den Haag 2009, p. 89.

In par. 3.11 is uiteengezet waarom in dit hoofdstuk alleen deze niveaus van samenhang worden besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

3.2 De Wet terroristische misdrijven[153]

3.2.1 Kaderbesluit 2002/475/JBZ

In Kaderbesluit 2002/475/JBZ werd de lidstaten van de Europese Unie opgedragen in de nationale wetgeving regels op te nemen die moeten bijdragen aan de strafrechtelijke aanpak van terrorisme. Deze regels mogen de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen zoals neergelegd in art. 6 EU-Verdrag niet aantasten (art. 1 lid 2 Kaderbesluit en nader toegelicht overweging 10).[154] In het bijzonder moeten de lidstaten op grond van het Kaderbesluit in hun nationale wetgeving de volgende onderwerpen hebben opgenomen:

a) het als terroristische misdrijven kwalificeren van de in het Kaderbesluit genoemde misdrijven (art. 1 lid 1);[155]
b) het als strafbaar feit aanmerken van het leiden van of deelnemen aan een terroristische groep (art. 2 lid 2);[156]
c) Het als strafbaar feit aanmerken van diefstal, afpersing en valsheid in geschrift met het oogmerk om de in art. 1 lid 1 genoemde terroristische misdrijven te plegen (art. 3).
d)

Het Kaderbesluit stelde nog meer vast, onder meer betreffende de aansprakelijkheid van uitlokking, medeplichtigheid en poging (art. 4) en van rechtspersonen (art. 7), alsmede regels met betrekking tot de op te leggen sancties (art. 5 en 8), rechtsmacht en vervolging (art. 9) en regels met betrekking tot de bescherming van en bijstand aan slachtoffers (art. 10).

Van gewicht is ook de in het Kaderbesluit gegeven omschrijving van terroristische misdrijven en van een terroristische groep. Art. 1 lid 1 omschrijft terroristische misdrijven als gedragingen die met opzet zijn begaan en die

---

[153] Wet van 24 juni 2004, *Stb.* 2004, 290, in werking getreden op 10 augustus 2004 (Besluit van 21 juli 2004, *Stb.* 2004, 373).

[154] Thans verwijst art. 6 lid 1 naar de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000. De huidige versie daarvan dateert overigens uit 2012 en herneemt het Handvest uit 2000 (Handvest van de grondrechten van de Europese Unie 2012/C 326/02, *PbEU* C326/391).

[155] In het Kaderbesluit ging het om:
a) aanslag op het leven van een persoon, die de dood ten gevolge kan hebben;
b) ernstige schending van de lichamelijke integriteit van een persoon;
c) ontvoering of gijzeling;
d) het veroorzaken van grootschalige vernieling van staats- of regeringsvoorzieningen, vervoersystemen of infrastructurele voorzieningen, met inbegrip van informaticaststemen, een vast platform op het continentale plat, openbare plaatsen of niet voor publiek toegankelijke terreinen, waardoor mensenlevens in gevaar kunnen worden gebracht of grote economische schade kan worden aangericht;
e) het kapen van een luchtvaartuig, vaartuig of ander transportmiddel voor het vervoer van groepen van personen of goederen;
f) het vervaardigen, bezit, verwerven, leveren of het gebruik van vuurwapens, springstoffen, kernwapens, biologische en chemische wapens, alsmede het verrichten van onderzoek en het ontwikkelen van biologische en chemische wapens;
g) het laten ontsnappen van gevaarlijke stoffen of het veroorzaken van brand, overstroming of ontploffing, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht;
h) het verstoren of onderbreken van toevoer van water, elektriciteit of een andere essentiële natuurlijke hulpbron, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht;
i) het bedreigen met een van de onder a) tot en met h) bedoelde gedragingen.

[156] Onder deelnemen wordt tevens verstaan 'het verstrekken van gegevens of middelen aan de groep of het /in enigerlei vorm financieren van activiteiten van de groep, wetende dat deze deelneming bijdraagt aan de criminele activiteiten van de groep'.

> door hun aard of context een land of internationale organisatie ernstig kunnen schaden en die overeenkomstig het nationale recht als strafbare feiten zijn gekwalificeerd […] indien de dader deze feiten pleegt met het oogmerk om:
> - een bevolking ernstig vrees aan te jagen, of
> - de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of zich onthouden van een handelen, dan wel
> - de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.

Een terroristische groep wordt in art. 2 lid 1 Kaderbesluit omschreven als

> een sinds enige tijd bestaande, gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die in overleg optreden om terroristische misdrijven te plegen.

De term gestructureerde vereniging verwijst dan weer naar

> een vereniging die niet toevallig tot stand is gekomen met het oog op een onverwijld te plegen strafbaar feit en waarbij niet noodzakelijkerwijs sprake is van formeel afgebakende taken van de leden, noch van continuïteit in de samenstelling of een ontwikkelde structuur.

Het wetsontwerp dat beoogde het Kaderbesluit te implementeren volgde in zijn oorspronkelijke opzet het Kaderbesluit vrij nauwgezet. Dat werd ook beoogd.[157] Tijdens de parlementaire behandeling werden enkele onderwerpen toegevoegd. In de uiteindelijke Wet terroristische misdrijven waren de belangrijkste wetswijzigingen de volgende:

Het omschrijven van het terroristisch oogmerk in de wet (art. 83a Sr) (3.2.2)
Het aanwijzen van misdrijven in het Wetboek van Strafrecht en daarbuiten als terroristisch misdrijf (art. 83, onder 1° en 3° Sr) (3.2.3)
Het invoeren van terroristisch oogmerk als strafverhogende omstandigheid bij verschillende misdrijven in het Wetboek van Strafrecht en daarbuiten, en deze misdrijven tevens aanwijzen als terroristisch misdrijf (art. 83, onder 2° Sr) (3.2.4)
Het strafbaar stellen van deelnemen en leiding geven aan een terroristische organisatie (art. 140a Sr) (3.2.5)
Het uitbreiden van het toepassingsbereik van het leerstuk van strafbare samenspanning (art. 80 Sr) op terroristische misdrijven, omschreven in het Wetboek van Strafrecht en daarbuiten (3.2.6)
Het strafbaar stellen van werven voor de gewapende strijd door wijziging van art. 205 Sr (3.2.7)

Kader 3.5

Tevens volgde een aantal wijzingen binnen en buiten het Wetboek van Strafrecht, waaronder de aanpassing van de regeling van rechtsmacht. We bespreken de geletterde onderwerpen in de hiervoor weergegeven volgorde.

3.2.2 Terroristisch oogmerk

Art. 83a Sr omschrijft het terroristisch oogmerk als volgt:

> Onder terroristisch oogmerk wordt verstaan het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de

[157] *Kamerstukken II* 2001/02, 28463, nr. 3, p. 1.

> fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.

In het oorspronkelijke ontwerp week artikel 83a Sr op punten af van het Kaderbesluit. In de loop van het wetgevingstraject werden de verschillen met het Kaderbesluit steeds kleiner. Opvallend verschil blijft wel dat anders dan in het Kaderbesluit ook een deel van de bevolking ernstige vrees kan worden aangejaagd. Ten aanzien daarvan wordt opgemerkt dat hiermee de tekst van het Kaderbesluit wordt geconcretiseerd.[158] Daarmee is niet gezegd dat een deel van de bevolking een gering deel is; het moet gaan om een 'aanzienlijke groep van personen'.[159] Ook elders in de parlementaire geschiedenis wordt aangenomen dat met een deel der bevolking naar een niet gering deel daarvan wordt verwezen.[160] Tegelijkertijd wordt niet categorisch uitgesloten dat ook het vrees aanjagen van een klein deel van de bevolking, bijvoorbeeld een 'specifieke beroepsgroep', een terroristisch oogmerk kan opleveren. In die gevallen moet het oogmerk er wel op zijn gericht 'om door het misdrijf de economische basisstructuren van een land te ontwrichten'.[161] Centraal blijft dat het moet gaan om misdrijven die 'de gehele samenleving en de internationale rechtsorde bedreigen'.[162] Heel eensluidend is de opvatting van de minister van Justitie op dit punt niet. Een aanslag op een synagoge treft 'het Joodse volksdeel' en zal een terroristisch misdrijf opleveren, een bedreiging van één socialist is dat niet, maar dat kan anders zijn wanneer die bedreiging op 'alle socialisten' is gericht.[163] Hier ontbreekt echter de extra eis dat deze aanslagen de gehele samenleving moeten bedreigen of ontwrichten.

Het bereik van het terroristisch oogmerk keert in de gehele parlementaire behandeling terug. De aanleiding daarvoor is de opmerking van de minister van Justitie dat 'strafbare feiten gepleegd door actiegroepen' niet als terroristisch misdrijf kunnen worden aangemerkt. Zijn argumenten:

> Gepoogd wordt niet, de publieke opinie door het aanjagen van vrees te mobiliseren. Voorts, en in verband daarmee, kan de druk die door dergelijke acties op een overheid of internationale organisatie gelegd wordt, niet als 'dwingen' worden aangemerkt. […] In veel gevallen zijn de misdrijven ook geenszins beoogd, maar een door vele leden van de desbetreffende actiegroep niet gewenst bijverschijnsel bij hun actie.[164]

In antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer gaf de minister echter schoorvoetend toe dat actiegroepen ook met terroristisch oogmerk misdrijven kunnen begaan.[165] Dat antwoord stelde kennelijk niet helemaal gerust, want er werd een motie aangenomen waarin de Tweede Kamer uitspreekt dat 'zogenaamde dieren/eco-activisten' mogelijk terroristische misdrijven begaan en het in dat geval wenselijk is om 'in voorkomende gevallen' te vervolgen ter zake een terroristisch misdrijf of terroristische misdrijven.[166]

3.2.3. Terroristische misdrijven

Art. 83, onder 1° Sr vermeldt een groot aantal artikelen uit diverse wetten die, wanneer zij met een terroristisch oogmerk zijn begaan, een terroristisch misdrijf opleveren. Het gaat daarbij om:

- enige misdrijven tegen de staat (art. 92 tot en met 96 Sr),

---

[158] Het verschil zit in het lidwoord: het Kaderbesluit spreekt van 'een bevolking', de Nederlandse wettekst van 'de bevolking'. Om Kaderbesluit en wettekst op elkaar aan te laten sluiten is 'een bevolking' vertaald in 'de bevolking of een deel daarvan'. *Handelingen I* 15 juni 2004, p. 33-1765, 1766.
[159] *Kamerstukken II* 2003/04, 28463, nr. 10, p. 6.
[160] *Kamerstukken II* 2002/03, 28463, nr. 6, p. 6.
[161] *Kamerstukken II* 2002/03, 28463, nr. 6, p. 6, 7.
[162] *Kamerstukken II* 2002/03, 28463, nr. 6, p. 7.
[163] *Handelingen II* 4 december 2003, p. 33-2341, 2342.
[164] *Kamerstukken II* 2001/02, 28463, nr. 3, p. 3.
[165] *Kamerstukken II* 2002/03, 28463, nr. 6, p. 7, *Handelingen II* 4 december 2003, p. 33-2342.
[166] *Kamerstukken II* 2003/04, 28463, nr. 26.

- dodelijke aanslagen tegen bijzondere personen (art. 108, eerste lid en 115, tweede lid, 117, tweede lid),
- (samenspanning tot) geweld tegen politieke instellingen (art. 121 en 122 Sr),
- opzettelijke brandstichting met de dood ten gevolge (art. 157, onder 3° Sr),
- opzettelijke radioactieve besmetting met de dood ten gevolge (art. 161quater, onder 2° Sr),
- opzettelijk gevaar veroorzaken op het spoor of in het luchtverkeer, met de dood ten gevolge (art. 164, tweede lid Sr),
- opzettelijke vernieling van tekens of hulpmiddelen ten behoeve van de veiligheid van de scheep- of luchtvaart, met de dood ten gevolge (art, 166, onder 3° Sr),
- opzettelijk doen verongelukken van (lucht)vaartuigen of voertuigen met de dood ten gevolge (art. 168, onder 2° Sr),
- opzettelijke vernieling van gebouwen ter zee met de dood ten gevolge (art. 170, onder 3° Sr),
- opzettelijke verkoop van voor leven of de gezondheid schadelijke waren, met de dood ten gevolge (art. 174 lid 2 Sr),
- moord (art. 289 Sr) en
- de verboden genoemd in art. 80, tweede lid Kernenergiewet.

Art. 83, onder 3° Sr voegt daaraan een aantal bepalingen toe die in de Wet terroristische misdrijven werden geïntroduceerd:

- deelnemen en leiding geven aan een terroristische organisatie (art. 140a Sr),
- wederrechtelijke vrijheidsberoving met terroristisch oogmerk (art. 282b Sr),
- bedreiging met terroristisch misdrijf (art. 285, derde lid Sr),
- doodslag met terroristisch oogmerk (art. 288a Sr),
- alsmede een aantal bepalingen in bijzondere wetten, waaronder de Wet wapens en munitie, de Wet explosieven voor civiel gebruik en de Kernenergiewet (art. 79). Deze bepalingen sluiten over het algemeen nauw aan bij art. 1 lid 1 Kaderbesluit.

Opvallend verschil is dat de gedragingen die in art. 83 onder 1° Sr worden genoemd de dood als in te treden gevolg eisen. Die eis wordt niet altijd met zoveel woorden gesteld in het Kaderbesluit (art. 1 lid 1, onder a, g en h). Het Kaderbesluit omschrijft de in die onderdelen genoemde strafbare feiten als gevaarzettingsdelicten, terwijl de misdrijven die naar deze strafbare feiten verwijzen telkens slechts krenkingsdelicten zijn.

Vermelding verdient ook dat anders dan het Kaderbesluit (art. 1 lid 1) in de Nederlandse wetgeving, meer in het bijzonder art. 83 Sr, niet de eis wordt gesteld dat van een terroristisch misdrijf slechts kan worden gesproken wanneer de met opzet gepleegde gedragingen 'door hun aard of context een land of internationale organisatie ernstig kunnen schaden'. Het ontbreken van die eis wordt niet expliciet toegelicht. In de memorie van toelichting lezen we dat art. 83a Sr is gebaseerd op twee rechtsinstrumenten, namelijk het Kaderbesluit en het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme.[167] De definitie van het terroristisch oogmerk in het Kaderbesluit is 'in de kern ontleend' aan art. 2 van dit verdrag waarin de 'aard of context' van de gedraging niet verband houdt met het ernstig kunnen schaden van een land of internationale organisatie, maar met het doel om 'een bevolking te intimideren of een overheid of internationale organisatie te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling'. De wetgever heeft kennelijk gemeend aard en context deel te kunnen laten uitmaken van het oogmerk, en sloot zich daarbij dus aan bij het Verdrag, maar niet bij het Kaderbesluit dat aan aard en context een andere betekenis lijkt te geven.[168]

[167] *Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme*, New York, 9 december 1999, *Trb.* 2000, 62 (in werking getreden op 10 april 2002, *Trb.* 2002, 110).
[168] *Kamerstukken II* 2002/03, 28463, nr. 3, p. 3.

3.2.4 Strafverhogende omstandigheid

De leemte die art. 83 onder 1° Sr creëert wordt opgevuld met art. 83, onder 2° Sr. Daarin wordt een aantal bepalingen genoemd die met de Wet terroristische misdrijven werden ingevoerd. Deze bepalingen (art. 114a, 120a, 130a, 176a, 304a en 415a Sr) verwijzen naar diverse misdrijven in het Wetboek van Strafrecht die, wanneer zij zijn begaan met terroristisch oogmerk, met een hogere maximum gevangenisstraf worden bedreigd dan die op het grondfeit is gesteld. In deze misdrijven wordt onder meer verwezen naar strafbare feiten die als gevaarzettingsdelict moeten worden begrepen. Art. 83 onder 2° Sr werd in de Nota van wijziging aangevuld met een aantal nieuw in te voeren bepalingen (art. 114b, 120b, 176b, 282c, 289a, 304b en 415b Sr). De aanleiding daarvoor was gelegen in de notitie *Terrorisme en de bescherming van de samenleving* uit 2003.[169] Daarin omschreef de regering welke maatregelen nodig werden geacht om op 'effectieve wijze terroristische activiteiten aan te pakken'. Daaronder viel 'verbetering van een op terrorismebestrijding afgestemde juridische infrastructuur'. Twee maatregelen zouden daaraan in het bijzonder moeten bijdragen en werden aan het oorspronkelijke wetsvoorstel toegevoegd: 'strafbaarstelling van samenspanning tot het begaan van terroristische misdrijven' en strafbaarstelling 'van rekrutering ten behoeve van de jihad'.[170] Deze maatregelen worden in par. 3.2.6 en 3.2.7 besproken.

3.2.5 Deelnemen terroristische organisatie

Art. 140a Sr stelt deelnemen en leiding geven aan een terroristische organisatie strafbaar. Invoering van een apart misdrijf naast art. 140 Sr (de strafbaarstelling van deelnemen aan een criminele organisatie) werd beargumenteerd vanuit de wens de feiten met zwaardere straffen te bedreigen dan de feiten die in art. 140 Sr zijn strafbaar gesteld. De delictsomschrijving van art. 140a, eerste lid Sr wijkt in weinig af van die van art. 140, eerste lid Sr. Dat heeft tot gevolg dat de invulling die aan de bestanddelen van art. 140 Sr is gegeven, richting geeft aan de invulling van de gelijkluidende bestanddelen in art. 140a Sr. Volgens de minister kan de omschrijving van organisatie in het Kaderbesluit worden betrokken bij 'nieuwe interpretatievragen betreffende dit bestanddeel'. Ook de omschrijving van deelnemen in art. 2 Kaderbesluit sluit kennelijk aan bij de omschrijving die in de rechtspraak over art. 140 Sr is ontwikkeld. In de memorie van toelichting wordt naar die rechtspraak expliciet verwezen.[171] In de Nota van Wijziging wordt aan art. 140 Sr een vierde lid toegevoegd waarin wordt verduidelijkt wat onder deelneming moet worden begrepen: 'het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun aan alsmede het werven van gelden of personen ten behoeve van de daar [het eerste lid] omschreven organisatie'. Deze verduidelijking moet bijdragen aan een 'adequate terrorismebestrijding'.[172] Een beperking van art. 140a Sr is dat de organisatie het oogmerk moet hebben om terroristische misdrijven te plegen. Daarmee wordt gedoeld op de in art. 83 Sr genoemde misdrijven. Voor een deel van die misdrijven geldt dat zij met terroristisch oogmerk worden gepleegd. Dat zou betekenen dat dubbel oogmerk moet worden bewezen: het oogmerk van de organisatie en het oogmerk dat besloten ligt in het terroristisch misdrijf.[173]

3.2.6 Uitbreiding toepassingsbereik strafbare samenspanning

In de Tweede Nota van Wijziging werden de in par. 3.2.4 genoemde bepalingen aan het wetsontwerp toegevoegd. Al deze bepalingen stellen samenspanning van in die bepalingen genoemde misdrijven strafbaar, voor zover zij zijn 'te begaan met een terroristisch oogmerk'. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanslag op bijzondere personen (art. 114b en 120b Sr in verbinding met art. 108 en 115 en 117 Sr), wederrechtelijke vrijheidsberoving met terroristisch oogmerk (art. 282c in verbinding met art. 282b Sr) en samenspanning tot moord (art. 289a Sr). Deze

[169] *Kamerstukken II* 2002/03, 27925, nr. 94.
[170] *Kamerstukken II* 2002/03, 28463, nr. 8, p. 3-4.
[171] *Kamerstukken II* 2001/02, 28463, nr. 3, p. 9.
[172] *Kamerstukken II* 2002/03, 28463, nr. 7, p. 2.
[173] *Kamerstukken II* 2001/02, 28463, nr. 3, p. 9.

voorstellen leidden ertoe dat het leerstuk van de strafbare samenspanning (art. 80 Sr) uit zijn winterslaap werd gehaald.[174] De minister formuleerde drie argumenten voor dit voorstel: de ernst van terrorisme, de omstandigheid dat terroristische misdrijven vaak in collectief verband worden begaan, maar er niet altijd voldoende bewijs voorhanden is om te veroordelen voor deelnemen aan een terroristische organisatie, en het kunnen verbeteren van internationale samenwerking met landen die in het kader van terrorismebestrijding een vorm van strafbare samenspanning reeds kennen.[175] Nadien verduidelijkte de minister het eerste argument door voorop te stellen dat het bij terrorisme gaat om misdrijven 'waarvan wij niet willen dat ze plaatsvinden'; 'wij willen kunnen ingrijpen op het moment dat de plannen worden gesmeed om het te doen'.[176] Het doel van de uitbreiding van de strafbare samenspanning is dus gelegen in het voorkomen van een aanslag, of althans in het voorkomen te moeten 'wachten totdat er stappen zijn gezet ter uitvoering. Dan is het meestal te laat.'[177] Met betrekking tot het tweede argument wordt opgemerkt dat met deze bepalingen 'extra ruimte' wordt gecreëerd om op te treden tegen personen die het plan hebben opgevat om terroristische misdrijven te begaan. Daarmee wordt bedoeld dat de drempel van aansprakelijkheid bij strafbare samenspanning lager ligt dan bij strafbare voorbereiding (art. 46 Sr) en het deelnemen aan een terroristische organisatie (art. 140a Sr).[178]

3.2.7 Werven voor de gewapende strijd

Tevens wordt rekrutering ten behoeve van de jihad strafbaar gesteld. Dat geschiedt door wijziging van art. 205 Sr. Dit misdrijf tegen het openbaar gezag stelde tot de wetswijziging enkel strafbaar het zonder toestemming van de Koning iemand voor vreemde krijgsdienst aanwerven. In de nieuwe redactie van art. 205 Sr wordt 'gewapende strijd' toegevoegd en aanwerft vervangen door 'werft'. De maximum gevangenisstraf wordt verhoogd van één naar vier jaar.

Met het toevoegen van gewapende strijd wordt zeker gesteld dat 'elk aanwerven voor een 'jihad' (islamitische strijd) strafbaar is, ook als – nog – onduidelijk is of de geworvene zijn bijdrage aan deze strijd in enig georganiseerd verband zal willen leveren'.[179] Voor gewapende strijd hoeft niet 'aantoonbaar sprake' te zijn 'van deelneming aan enige groep of samenwerkingsverband'.[180] De gewapende strijd beperkt zich daarbij niet tot de jihad, al wordt daarop sterk de nadruk gelegd. Tegelijkertijd wordt onderstreept dat het gaat om *gewapende* strijd. Strijd betekent niet alleen deelnemen aan het gevecht; ook degene die bommen maakt maar niet gooit neemt deel aan een gewapende strijd en kan daarvoor worden geworven.[181] Het handelen op basis van een ideologische of religieuze overtuiging is niet zonder meer voldoende om het handelen als gewapende strijd aan te nemen; de handeling zelf is bepalend voor de vraag of er sprake is van strijd, niet de overtuiging waarmee wordt gehandeld.[182] Het wijzigen van aanwerven in werven heeft tot gevolg dat het enkele rekruteren strafbaar is gesteld. Ook indien geen 'verbintenis is tot stand gekomen of zelfs zonder dat deze tot succes heeft geleid' kan er ook sprake zijn van werven.[183] De verhoging van de maximum gevangenisstraf is ingegeven door de 'verscherpte afkeuring van het strafbaar gestelde gedrag', maar ook door de mogelijkheid om meer en ingrijpender strafvorderlijke bevoegdheden te kunnen inzetten.[184]

---

[174] Vgl. C.M. Pelser, 'Samenspanning: over *overt act* en uiterlijke verschijningsvorm', in: M. Boone e.a. (red.), *Discretie in het strafrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 176.
[175] *Kamerstukken II* 2002/03, 28463, nr. 8, p. 4-5.
[176] *Handelingen II* 4 december 2003, p. 33-2348; *Kamerstukken II* 2003/04, 28463, nr. 10, p. 17-18.
[177] *Handelingen II* 4 december 2003, p. 33-2349.
[178] *Handelingen I* 15 juni 2004, p. 33-1769; *Kamerstukken II* 2003/04, 28463, nr. 10, p. 19.
[179] *Kamerstukken II* 2001/02, 28463, nr. 8, p. 4.
[180] *Kamerstukken II* 2003/04, 28463, nr. 10, p. 9.
[181] *Handelingen II* 4 december 2003, p. 33-2346.
[182] *Kamerstukken II* 2003/04, 28463, nr. 10, p. 11-13.
[183] *Kamerstukken II* 2001/02, 28463, nr. 8, p. 4.
[184] *Kamerstukken II* 2003/04, 28463, nr. 10, p. 8.

3.3 De Wet afgeschermde getuigen[185]

3.3.1 Inleiding

De aanleiding voor invoering van deze wet lijkt te zijn gelegen in een vonnis van de rechtbank Rotterdam waarin werd geoordeeld dat informatie van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) niet voor het bewijs in strafzaken kon worden gebruikt.[186] De Tweede Kamer nam in reactie daarop een motie aan waarin werd aangegeven 'dat de opsporing en berechting van terroristen niet in de weg mag worden gezeten door onzekerheid over de toelaatbaarheid van informatie' van de AIVD. De motie riep de regering op 'binnen zes weken wetgeving over de toelaatbaarheid en wijze van gebruik van AIVD-informatie in strafzaken te ontwikkelen en voor advies aan de Raad van State voor te leggen'.[187]

De Wet afgeschermde getuigen leidde samengevat tot de volgende wijzigingen:

De aanvulling van art. 187d Sv zodat de rechter-commissaris kan beletten dat een getuige bij het geven van antwoord op vragen een gegeven ter kennis stelt aan de officier van justitie en de verdachte en diens raadsman indien er gegrond vermoeden bestaat dat met de openbaarmaking van dat gegeven het belang van de staatsveiligheid wordt geschaad (3.3.2)
De introductie van de figuur van de afgeschermde getuige in het Wetboek van Strafvordering (thans Vierde Afdeling E van Titel III van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafvordering) (3.3.3)
Een wijziging van regels van strafrechtelijk bewijsrecht opdat onder meer AIVD-informatie (afkomstig van een afgeschermde getuige) als schriftelijk bescheid in beginsel door de rechter als wettig bewijs kan worden gebruikt (art. 344 en 344a Sv) (3.3.4)

Kader 3.6

3.3.2 Aanvulling van art. 187d Sv

De rechter-commissaris is bevoegd om getuigen te horen. Art. 187a tot en met 187d Sv geven regels voor het geval zich ten aanzien daarvan bijzondere situaties voordoen. Zo bepaalt art. 187d Sv dat de rechter-commissaris kan beletten dat gegevens die door een getuige in antwoord op een bepaalde vraag worden gegeven ter kennis komen van de officier van justitie, de verdachte en diens raadsman. De mogelijkheid daartoe wordt geboden wanneer er gegrond vermoeden bestaat dat het gegeven in de wet geformuleerde belangen schaadt. Met de Wet afgeschermde getuigen werd aan art. 187d lid 1 Sv een omstandigheid (sub c) toegevoegd, namelijk het belang van de staatsveiligheid.

De toevoeging van het belang van de staatsveiligheid maakt zichtbaar dat ambtenaren die werkzaam zijn bij de AIVD of de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) als getuige kunnen worden opgeroepen. Dat zal slechts het geval zijn wanneer blijkt dat informatie van de AIVD of MIVD bij het onderzoek is betrokken. Dat geschiedt in de vorm van een ambtsbericht aan de landelijk officier van justitie voor terrorismebestrijding.[188] Een ambtsbericht kan aanleiding geven voor nadere vragen, onder meer over de betrouwbaarheid van daarin gegeven informatie. Daartoe kan het wenselijk worden geacht om ambtenaren van de AIVD of MIVD te horen. Zij hebben echter een wettelijke geheimhoudingsplicht (art. 85 en 86 Wet op de inlichtingen- en

[185] Wet van 28 september 2006, *Stb.* 2006, 460, in werking getreden op 1 november 2006 (Besluit van 12 oktober 2006, *Stb.* 2006, 461).
[186] Rb Rotterdam 18 december 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AF2141. Het vonnis werd overigens door het hof vernietigd, terwijl ook de Hoge Raad het gebruik van informatie van veiligheidsdiensten ten behoeve van het bewijs niet verbood (Hof 's-Gravenhage 21 juni 2004, ECLI:NL:GHSGR:2006:AP2058; HR 5 september 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV4144). Discussie over dit arrest in de Eerste Kamer bracht de minister er niet toe het wetsvoorstel in te trekken. *Handelingen I* 12 september 2006, p. 38-1818, 1819.
[187] *Kamerstukken II* 2003/04, 28463, nr. 25.
[188] *Kamerstukken I* 2005/06, 27643, C, p. 12.

veiligheidsdiensten (hierna: Wiv) 2002; thans verwoord in art. 135 en 136 Wiv 2017), zodat wat zij kunnen verklaren beperkt is en vaak niet veel meer zal omvatten dan hetgeen het ambtsbericht vermeldt. Desondanks heeft verhoor bij de rechter-commissaris volgens de minister van Justitie 'toegevoegde waarde voor de bruikbaarheid van deze informatie omdat hij mede de betrouwbaarheid van verklaring én bron, voor zover de AIVD dat mogelijk en wenselijk acht, toetst'.[189] Van de verklaring van ambtenaren van de AIVD of MIVD wordt door de rechter-commissaris proces-verbaal opgemaakt dat aan het procesdossier wordt toegevoegd en dus ook ter kennis kan komen van de zittingsrechter.

Art. 187d lid 1, sub c Sv maakt het dus mogelijk dat, wanneer er gegrond vermoeden bestaat dat het belang van de staatsveiligheid wordt geschaad, een gegeven dat deel uitmaakt van het antwoord op een vraag niet kenbaar wordt gemaakt aan de officier van justitie en de verdachte en zijn raadsman. Wanneer deze omstandigheid zich voordoet, moet de rechter-commissaris in het proces-verbaal opnemen dat en waarom hij kennisname van een gegeven belet. Tevens moet in het proces-verbaal worden opgenomen dat de gestelde vraag is beantwoord (art. 187d lid 2 en lid 4 Sv). Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de getuige bepaalt wanneer het belang van de staatsveiligheid wordt geschaad indien een gegeven ter kennis komt van de in art. 187d lid 1 Sv genoemde procesdeelnemers.[190] Dat de daarop betrekking hebbende passages telkens slaan op het proces-verbaal van verhoor van de afgeschermde getuige, lijkt het uit systematisch oogpunt niet logisch om het oordeel daarover alhier in handen van een ander, dat wil zeggen de rechter-commissaris, te leggen. De motivering van de rechter-commissaris dat het belang van de staatsveiligheid wordt geschaad, hoeft hij dus niet 'omstandig' te motiveren; dat zal hij in de praktijk namelijk niet kunnen.[191]

Art. 187d lid 1, sub c Sv is toegevoegd uit oogpunt van subsidiariteit. Uitgangspunt is dat de genoemde ambtenaren door de rechter-commissaris als getuige worden gehoord en daarbij de normale regels te dien aangaande worden gevolgd.[192] Op die manier worden verdedigingsrechten gewaarborgd en kan onderzoek worden gedaan naar de betrouwbaarheid van de door een medewerker van de AIVD of MIVD afgelegde verklaring, 'zonder dat de belangen van staatsveiligheid in het gedrang komen'.[193]
De officier van justitie kan weigeren een bevel van de rechter-commissaris tot dagvaarding van een getuige die werkzaam is bij de AIVD of MIVD ten uitvoer te leggen. Die weigering moet zijn gemotiveerd. Daarna moet hij onverwijld en schriftelijk de rechter-commissaris en de verdachte ervan op de hoogte stellen dat hij een vordering heeft gedaan of zal doen om de getuige aan te merken als afgeschermde getuige wiens identiteit verborgen wordt gehouden (art. 210 lid 2 Sv).[194]

3.3.3 Regeling afgeschermde getuige

Indien verhoor van een getuige die werkzaam is bij de AIVD of MIVD op de reguliere wijze niet mogelijk is, kan de rechter-commissaris ambtshalve, op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte bevelen dat een getuige als afgeschermde getuige wordt gehoord. Het criterium dat daarbij moet worden gehanteerd is dat het belang van de staatsveiligheid zulks eist (thans art. 226m lid 1 Sv). Deze figuur is in het leven geroepen voor gevallen waarin

[189] *Kamerstukken II* 2004/05, 29743, nr. 23, p. 4. Zie ook *Kamerstukken II* 2003/04, 29743, nr. 3, p. 4.
[190] *Kamerstukken II* 2003/04, 29743, nr. 3, p. 2; *Kamerstukken II* 2004/05, 29743, nr. 7, p. 7.
[191] *Kamerstukken II* 2004/05, 29743, nr. 7, p. 20.
[192] *Kamerstukken II* 2003/04, 29743, nr. 3, p. 9; *Kamerstukken II* 2004/05, 29743, nr. 7, p. 11; *Kamerstukken I* 2005/06, 29743, C, p. 6.
[193] *Kamerstukken II* 2003/04, 29743, nr. 3, p. 9.
[194] Dagvaarding op grond van art. 210 lid 2 Sv blijft achterwege als de getuige gedagvaard is als afgeschermde getuige wiens identiteit verborgen wordt gehouden (art. 210 lid 3 Sv).

> het belang van de staatsveiligheid vereist dat het verhoor van de getuige in verband met de aard van de onderzochte vragen plaatsvindt op zodanige wijze dat wordt rekening gehouden met de bijzondere verantwoordelijkheid van de getuige voor de staatsveiligheid.[195]

Uit deze passage blijkt ten eerste dat in de afweging tussen het belang van strafvordering en het belang van de staatsveiligheid het laatste 'prevaleert'.[196] Ten tweede betekent dat belang niet dat strafvorderlijke belangen altijd en volledig ondergesneeuwd mogen raken. Strafvorderlijke belangen als waarheidsvinding en rechtsbescherming kunnen het verhoor van een medewerker van de AIVD of MIVD eisen. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel lijkt met name de waarheidsvinding aanleiding te zijn geweest voor het invoeren van de onderhavige regeling. Dit sluit aan bij de tekst van de motie die tot deze regeling aanleiding gaf.

Het criterium dat het belang van de staatsveiligheid het verhoor van de getuige als afgeschermde getuige eist, vraagt zicht op de betekenis van het begrip staatsveiligheid. Daarbij wordt aangesloten bij de werkzaamheden in het kader van de taakuitoefening van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zoals omschreven in art. 6 Wiv 2002 (thans art. 8 Wiv lid 2, onder a, 2017).[197] In het kader daarvan kunnen medewerkers van de AIVD of MIVD-ambtsberichten opstellen die worden gezonden aan de landelijk officier van justitie voor terrorismebestrijding. Wanneer dit ambtsbericht voorwerp van onderzoek wordt, komt de vraag op of de steller van het bericht als getuige moet (kunnen) worden gehoord en zo ja, in welke hoedanigheid. De rechter-commissaris beveelt of een getuige als afgeschermde getuige wordt gehoord. De criteria die hij daarbij hanteert

> hangen bijvoorbeeld samen met de bewijsbaarheid van het feit zonder dat gebruik gemaakt wordt van de regeling, de mogelijkheid om met een minder beperkende maatregel nadere achtergrondinformatie te verkrijgen, de ernst van het strafbare feit en de functie of rol die de eventuele getuige in of voor de veiligheidsdienst vervult. De rechter-commissaris dient aldus te onderzoeken of sprake is van een situatie waarin afgeschermde voorzieningen noodzakelijk zijn in het belang van de staatsveiligheid.[198]

Het bevel de getuige als afgeschermde getuige te horen moet op schrift worden gesteld en met redenen zijn omkleed (thans art. 226m lid 3 Sv). Het verhoor van de afgeschermde getuige kan plaatsvinden met of zonder kennisneming van diens identiteit aan de officier van justitie en de verdachte (thans art. 226n Sv). Er zijn dus twee typen afgeschermde getuigen. De relevantie van dat verschil wordt weldra duidelijk. Met betrekking tot het verhoor blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de rechter-commissaris 'moet onderzoeken of geen voorziening mogelijk is waardoor de verdediging bij het verhoor van de getuige aanwezig kan zijn, bijvoorbeeld met behulp van vermomming of het plaatsen van een scherm'.[199] Art. 226p Sv bepaalt dat verhoor ook door middel van telecommunicatie en schriftelijk kan plaatsvinden. Toegegeven wordt dat het verhoor van een afgeschermde getuige 'al snel' schriftelijk zal plaatsvinden, bijvoorbeeld omdat de getuige moet bepalen welke informatie hij wel of niet mag prijsgeven of om te waarborgen dat de identiteit van de getuige verborgen blijft.[200]

Het verhoor staat in het teken van betrouwbaarheid. Het gaat daarbij om meer dan alleen de 'betrouwbaarheid en waarachtigheid van de getuige'.[201] Het gaat ook om de betrouwbaarheid van diens verklaring (thans art. 226q Sv). Dat komt neer op het onderzoeken van de betrouwbaarheid van het ambtsbericht.[202]

---

[195] *Kamerstukken II* 2003/04, 29743, nr. 3, p. 9.
[196] *Kamerstukken II* 2003/04, 29743, nr. 3, p. 1.
[197] *Kamerstukken II* 2003/04, 29743, nr. 3, p. 3; *Kamerstukken I* 2005/06, 29743, C, p. 20.
[198] *Kamerstukken II* 2004/05, 29743, nr. 7, p. 15. Vgl. *Kamerstukken I* 2005/06, 29743, C, p. 13.
[199] *Kamerstukken II* 2003/04, 29743, nr. 3, p. 10.
[200] *Kamerstukken II* 2004/05, 29743, nr. 7, p. 25.
[201] *Kamerstukken II* 2003/04, 29743, nr. 3, p. 10.
[202] *Kamerstukken I* 2005/06, 29743, C, p. 19.

Van het verhoor wordt proces-verbaal opgemaakt. Daarbij moet worden voorkomen dat de identiteit van de getuige kan worden achterhaald wanneer deze door de rechter-commissaris als afgeschermde getuige is aangemerkt. Tevens houdt de rechter-commissaris bij het opstellen van het proces-verbaal 'rekening met het belang van de staatsveiligheid'. In het belang van het kunnen toetsen door de zittingsrechter van de betrouwbaarheid van de getuige en diens verklaring moet de rechter-commissaris streven naar een 'zo volledig mogelijk proces-verbaal'.[203] In geval van verschil van inzicht tussen de rechter-commissaris en de afgeschermde getuige over de inhoud van het proces-verbaal heeft de afgeschermde getuige het laatste woord.[204] De getuige moet namelijk instemmen met het verstrekken van het proces-verbaal van verhoor aan de officier van justitie en de verdachte wanneer deze niet bij het verhoor aanwezig zijn geweest en het voegen van het proces-verbaal van verhoor van de afgeschermde getuige bij de processtukken (thans art. 226p lid 3 Sv en 226s lid 1 Sv). Bij verschil van inzicht tussen de rechter-commissaris en de afgeschermde getuige wordt het proces-verbaal van verhoor en alle andere gegevens betreffende het verhoor vernietigd. Van het niet-verstrekken of niet-voegen van het proces-verbaal wordt proces-verbaal opgemaakt (thans art. 226p lid 3 en 226s lid 2 Sv).

Art. 264 lid 2, onderdeel a en b Sv geven de officier van justitie een weigeringsgrond om een getuige op te roepen om ter terechtzitting te verschijnen wanneer de getuige een afgeschermde getuige is wiens identiteit verborgen is gehouden (onderdeel a) of wanneer de officier van justitie de getuige heeft toegezegd dat hij op geen andere wijze zal worden gehoord dan als afgeschermde getuige wiens identiteit verborgen wordt gehouden (onderdeel b). Ontbreekt tijdens het onderzoek ter terechtzitting een beschikking van de rechter-commissaris de getuige als afgeschermde getuige te horen en volhardt de officier van justitie in zijn weigering de getuige te dagvaarden, dan stelt de rechtbank de stukken in handen van de rechter-commissaris teneinde de getuige te horen. Onmiddellijk nadat de stukken in handen zijn gesteld van de rechter-commissaris dient de officier van justitie een vordering in als bedoeld in art. 226m lid 1 Sv (art. 288 lid 2 Sv). Weigert de officier van justitie gevolg te geven aan een bevel tot dagvaarding van de getuige die geen afgeschermde getuige is (omdat de rechter-commissaris een vordering daartoe niet heeft ontvangen of geen bevel heeft afgegeven), dan spreekt de rechtbank de niet-ontvankelijkheid uit van de officier van justitie in zijn vervolging (art. 349 lid 3 Sv).

3.3.4 Het bewijsrecht gewijzigd

Het bewijsrecht is met deze wet op drie punten gewijzigd. Ten eerste zijn geschriften opgemaakt door personen in de openbare dienst van een vreemde staat of van een volkenrechtelijke organisatie erkend als schriftelijk bescheid (art. 344 lid 1, onderdeel 3° Sv). Deze wijziging ziet niet op de figuur van de afgeschermde getuige, maar past bij de toenemende samenwerking tussen staten op het terrein van het strafrecht in den brede en – al wordt dat niet met zoveel woorden gezegd – de bestrijding van terrorisme in het bijzonder.[205] Ten tweede is het onderdeel 'en bestemd om tot bewijs van eenig feit of van eenige omstandigheid te dienen' uit het genoemde onderdeel van art. 344 Sv geschrapt. Dat betekent dat ambtsberichten 'voortaan in beginsel een volwaardig schriftelijk bescheid' opleveren. De bewijswaarde van deze stukken is hiermee, anders dan voorheen, niet meer beperkt.[206]

De derde wijziging betreft art. 344a Sv. Dit artikel staat het gebruik van verklaringen van onder meer de afgeschermde getuige wiens identiteit verborgen is gehouden toe, maar stelt daaraan wel grenzen. Een verklaring van een afgeschermde getuige wiens identiteit niet blijkt, kan slechts meewerken tot het bewijs wanneer de afgeschermde getuige als zodanig door de rechter-commissaris is gehoord (en dus sprake is van een bevel als bedoeld in art. 226m en 226n Sv) en

[203] *Kamerstukken II* 2003/04, 29743, nr. 7, p. 8-9.
[204] *Kamerstukken II* 2003/04, 29743, nr. 7, p. 14.
[205] *Kamerstukken II* 2004/05, 29743, nr. 7, p. 29.
[206] *Kamerstukken II* 2003/04, 29743, nr. 3, p. 13.

het ten laste gelegde feit, voor zover bewezen, een misdrijf betreft als omschreven in art. 67, eerste lid, Sv en gezien zijn aard, het georganiseerd verband waarin het is begaan, of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven, een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert (art. 344a lid 2 Sv). Met deze bepaling wordt onder meer beoogd dat de voorwaarden die in art. 226m e.v. Sv zijn geformuleerd zijn nageleefd alvorens de verklaring van de afgeschermde getuige wiens identiteit verborgen is gebleven voor het bewijs te gebruiken. Van het gebruik van de afgeschermde getuige als bewijsmiddel geeft het vonnis in het bijzonder reden (art. 360 lid 1 Sv).[207]

3.4 De Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven[208]

3.4.1 Inleiding

De terroristische aanslagen in Madrid in 2004 gaven de regering aanleiding tot een doorlichting van de destijds bestaande wetgeving op het terrein van het strafrecht. Dit leidde onder andere tot het nemen van maatregelen waarmee 'de mogelijkheden van ingrijpen, opsporing en voorlopige hechtenis in geval van de voorbereiding van terroristische misdrijven worden uitgebreid'.[209] Het voorkomen van een terroristische aanslag staat daarbij voorop. Daarom zijn 'maatregelen en voorzieningen nodig […] die de overheid in staat stellen om tijdig signalen en indicaties te onderkennen die argwaan rechtvaardigen, alsook om personen tegen wie die argwaan is gerezen te kunnen observeren en volgen teneinde vast te stellen of de argwaan gerechtvaardigd is of niet'.[210] De te nemen maatregelen zijn in verschillende domeinen gelegen: strafrecht, vreemdelingenrecht en het inlichtingen- en veiligheidsdienstenrecht waarbij het gaat om 'inlichtingenmatig' observeren of verstoren. Deze maatregelen moeten gelijktijdig in deze domeinen kunnen worden ingezet. Dat betekent dat de 'wettelijke bepalingen zo veel mogelijk in aanvulling op elkaar' moeten kunnen worden toegepast teneinde 'een optimale risicoreductie te bewerkstelligen ten aanzien van de terroristische dreiging'.[211]
Ook in het strafvorderlijk domein worden wijzigingen aangebracht.[212] De hier te bespreken wet geldt als aanvulling op de Wet terroristische misdrijven, in die zin dat het doel van deze wet is dat politie en justitie 'over voldoende toegesneden bevoegdheden [beschikken] om in een zo vroeg mogelijk stadium adequaat te kunnen optreden' tegen 'strafbare feiten met een terroristisch oogmerk'.[213] In de parlementaire stukken is de wens om in een zo vroeg mogelijk stadium tot opsporing te komen bij herhaling geuit.[214] Die wens wordt vertaald in het invoeren van een aantal strafvorderlijke bevoegdheden of de verruiming van reeds bestaande bevoegdheden. Een en ander komt op het volgende neer:

De uitbreiding van bevoegdheden in het kader van het verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven (art. 126hh en art. 126ii Sv) (3.4.2)
De introductie van bijzondere opsporingsbevoegdheden in geval van aanwijzingen van terroristische misdrijven (Titel VB (inclusief een Derde Afdeling A) en VC van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering) (3.4.3)
De uitbreiding van de mogelijkheden tot preventief fouilleren (art. 126zk e.v. Sv) (3.4.3)

[207] Zie daarover *Kamerstukken II* 2003/04, 29743, nr. 3, p. 23.
[208] Wet van 20 november 2006, *Stb.* 2006, 580, in werking getreden op 1 februari 2007 (Besluit van 21 december 2006, *Stb.* 2006, 731).
[209] *Kamerstukken II* 2003/04, 29754, nr. 1, p. 2.
[210] *Kamerstukken II* 2003/04, 29754, nr. 1, p. 10.
[211] *Kamerstukken II* 2003/04, 29754, nr. 1, p. 10.
[212] *Kamerstukken II* 2003/04, 29754, nr. 1, p. 12.
[213] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 2.
[214] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 8; *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, p. 3-4; *Handelingen II* 19 april 2006, p. 73-4612; *Handelingen I* 7 november 2006, p. 5-217.

De aanpassing van de regeling van de voorlopige hechtenis, namelijk 1) het vervallen van de eis van ernstige bezwaren bij een bevel tot bewaring en 2) verlenging van de duur van de gevangenhouding of -neming (respectievelijk art. 67 lid 4 en 66 lid 3 Sv) zodat processtukken de verdachte langer kunnen worden onthouden (3.4.4)
Enkele wijzigingen in het materiële strafrecht, waaronder het schrappen van het bestanddeel 'kennelijk' in art. 46 Sr (strafbare voorbereidingshandelingen) (3.4.5)

Kader 3.7

3.4.2 Verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven

Art. 126gg Sv biedt de officier van justitie de mogelijkheid om opsporingsambtenaren te bevelen onderzoek in te stellen met als doel de voorbereiding van opsporing. Hij kan dit verkennend onderzoek bevelen indien uit feiten of omstandigheden aanwijzingen voortvloeien dat binnen verzamelingen van personen misdrijven worden beraamd of gepleegd als omschreven in art. 67 lid 1 Sv die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die daarbinnen worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Voor een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven gelden dezelfde voorwaarden. In het kader van dit verkennend onderzoek zijn tegelijkertijd aanvullende bevoegdheden toegekend, namelijk het vorderen van gegevensbestanden van publieke en private organisaties, teneinde de daarin opgenomen gegevens te kunnen bewerken, inclusief het met elkaar en in combinatie met elkaar vergelijken daarvan (art. 126hh Sv), alsmede het vorderen van identificerende gegevens (art. 126ii Sv). Deze bevoegdheden beogen de effectiviteit van het verkennend onderzoek te vergroten, opdat vervolgens opsporingsonderzoek kan plaatsvinden 'op basis van een betere informatiepositie'. Anders dan het verkennend onderzoek op basis van art. 126gg Sv mogen gegevens die zijn verzameld tijdens het verkennend onderzoek als bedoeld in art. 126hh Sv worden gebruikt 'voor de opsporing van terroristische misdrijven' (art. 126hh lid 6 Sv).[215]

Het begrip 'aanwijzingen' in art. 126gg lid 1 Sv ziet niet 'op een concreet terroristisch misdrijf'. In art. 126gg Sv hebben aanwijzingen 'betrekking op feiten en omstandigheden die erop wijzen dat binnen verzamelingen van personen misdrijven worden beraamd of gepleegd'.[216] De verzamelingen van personen 'vormen het voorwerp van het onderzoek'.[217] Met het verkennend onderzoek wordt beoogd 'vast te stellen op welk[e] wijze een bepaalde vorm van ernstige criminaliteit zich in een bepaald deel van de samenleving heeft genesteld en welke personen daarbij betrokken zijn'.[218] Zo bezien lijkt er een gelijkenis te zijn met onderzoek dat door de veiligheidsdiensten wordt uitgevoerd. De minister trachtte de zorgen daarover, geuit mede naar aanleiding van uitlatingen van het hoofd van de AIVD, weg te nemen door te wijzen op de verschillen tussen de taken van politie en OM enerzijds en de AIVD anderzijds (zie par. 3.4.3) en door de mogelijkheden van uitwisseling van informatie te benadrukken.[219]

Het verkennend onderzoek kan onder andere bestaan in het verwerken van gegevens die afkomstig zijn uit openbare bronnen. Art. 126ii Sv creëert tevens de bevoegdheid om in het kader van het verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven 'bepaalde opgeslagen of vastgelegde identificerende gegevens van een persoon' te vorderen. De vordering moet in het belang van het onderzoek zijn. De gegevens worden gevorderd bij 'degene die daarvoor redelijkerwijs in aanmerking komt en die anders dan ten behoeve van persoonlijk gebruik gegevens verwerkt' (lid 1). Het tweede lid van art. 126ii Sv maakt het mogelijk dat de officier van justitie in het belang van het onderzoek een aanbieder van een openbaar telecommunicatienetwerk of een openbare telecommunicatiedienst vordert gegevens te verstrekken. Het gaat dan om naam, adres, postcode, woonplaats, nummer en soort dienst van

[215] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 12, p. 22.
[216] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 13-14.
[217] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 26.
[218] *Kamerstukken II* 2006/07, 30164, nr. 12, p. 21.
[219] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 12, p. 22-24.

'een gebruiker van telecommunicatie'. Daarmee 'kan worden vastgesteld wie de personen zijn waarop het onderzoek zich richt en welke verbanden er zijn tussen personen en situaties van personen'.[220] Art. 126hh lid 1 Sv maakt de officier van justitie bevoegd om op vordering van de rechter-commissaris en in het belang van het onderzoek 'van degene van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij toegang heeft tot een geautomatiseerd gegevensbestand' dit bestand of delen daarvan te verstrekken, met als doel de hierin opgenomen gegevens te bewerken. Onder bewerken kan ook het 'onderling vergelijken dan wel het in combinatie met elkaar verwerken van de gegevens uit het verstrekte bestand, gegevens uit de politieregisters en andere bestanden', aldus art. 126hh lid 2 Sv.

Art. 126hh en 126ii Sv formuleren ook enkele waarborgen. Zo geldt dat gegevens die worden gevorderd een bepaald doel moeten dienen, dus dat het gegevens moeten zijn 'die kunnen bijdragen aan een groter inzicht in de verzamelingen van personen waarop het onderzoek zicht richt'. 'Volstaan dient te worden met een zo klein mogelijke selectie van bestanden die nodig zijn om de gezochte informatie te kunnen vinden.' [221] Hier lezen we een proportionaliteitstoets. Die neemt niet weg dat een grote hoeveelheid gegevens ten behoeve van het onderzoek kan worden verzameld. 'Dit past bij uitstek in het kader van een verkennend onderzoek, omdat een verkennend onderzoek erop gericht is om meer inzicht te verkrijgen in de activiteiten van personen die zich mogelijk bezig houden met het beramen of plegen van ernstige misdrijven', aldus de minister van justitie.[222] De verkregen informatie zal wordt omschreven als 'grove informatie, verkregen op basis van modellen'.[223] Die opmerking maakt duidelijk dat ook gegevens kunnen worden verzameld van personen 'die geen enkele band behoeven te hebben met de aanwijzingen van misdrijven waarop het onderzoek zich richt'.[224] Dit aspect wordt onderkend en moet worden meegenomen in de afweging wel of geen verkennend onderzoek te verrichten. De omstandigheid dat personen die tot de verzameling behoren geen verdachte zijn, staat er overigens niet aan in de weg in het kader van een verkennend onderzoek over die personen gegevens te verzamelen. In dat verband kunnen ook gegevens worden verwerkt over bijvoorbeeld ras. Daarbij wordt wel benadrukt dat slechts die gegevens worden verwerkt die voor het doel van het verkennend onderzoek ('de voorbereiding van de opsporing van terroristische misdrijven') nodig zijn.[225] Gegevens die na bewerking 'niet van betekenis zijn voor het onderzoek' worden vernietigd (art. 126hh lid 5, sub b Sv). Tevens moet de bescherming van persoonsgegevens zoveel mogelijk wordt gewaarborgd (art. 126hh lid 3 Sv). 'Nu de bewerking van gegevens zo'n belangrijk onderdeel uitmaakt van de verwerking van gegevens voor het verkennend onderzoek, behoeft niet te worden betwijfeld dat de officier van justitie hier alle aandacht aan zal besteden.'[226]

Andere waarborgen zijn dat de officier van justitie met betrekking tot de in art. 126hh Sv bedoelde gegevens alleen na machtiging van de rechter-commissaris gegevensbestanden kan vorderen, dat de officier van justitie de wijze bepaalt waarop bewerking plaatsvindt, dat de verwerking plaats dient te vinden op een wijze die de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen zo veel mogelijk waarborgt, dat het gebruik van gegevens aan regels is gebonden en dat van een verkennend onderzoek slechts sprake kan zijn indien uit feiten of omstandigheden aanwijzingen voortvloeien dat binnen verzamelingen van personen terroristische misdrijven worden beraamd of gepleegd en de bevoegdheden telkens plaatsvinden in het belang van het onderzoek (art. 126gg en 126hh Sv). Bij het verwerken van gegevens weegt de officier van justitie 'in het licht van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit af welk belang de verwerking van te vorderen gegevens heeft voor het verkennend onderzoek. Daarbij spelen de maatschappelijke

[220] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 19.
[221] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 20, 21; *Kamerstukken II* 2004/06, 30164, nr. 12, p. 21.
[222] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 12, p. 21.
[223] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 21.
[224] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 21
[225] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 27.
[226] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 12, p. 20.

consequenties nadrukkelijk een rol.'[227] Tot toepassing van een verkennend onderzoek mag een officier van justitie ook niet zelfstandig besluiten. De Aanwijzing opsporingsbevoegdheden stelt nadere eisen aan het inzetten van deze bevoegdheid.[228] Het uitvoeren van het onderzoek dient volgens de minister door 'alleen gespecialiseerde opsporingsambtenaren' te geschieden.[229] Ook oefent de (thans zo geheten) Autoriteit persoonsgegevens toezicht uit op het verwerken van persoonsgegevens.

3.4.3 Opsporing bij aanwijzingen van terroristische misdrijven

Titel VB en Titel VC van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering bevatten bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven. Daarbij vormen de 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf' het kernbegrip. Met de introductie van aanwijzingen van terroristische misdrijven wordt het volgens de minister van Justitie mogelijk om opsporing te verrichten naar 'strafbare feiten die zich kenmerken als een voorbereidende activiteit op een nog ernstiger misdrijf', zonder dat een verdenking nodig is.[230] Dit citaat bevestigt de doelstelling van de onderhavige wet, namelijk het voorkomen van terroristische misdrijven.[231] Blijkens de wetsgeschiedenis is van aanwijzingen sprake 'indien de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd'.[232] De aanwijzingen moeten betrekking hebben op een terroristisch misdrijf. Daarvan is sprake in geval van een voltooid en een onvoltooid delict, zodat aanwijzingen ook betrekking kunnen hebben op voorbereidingshandelingen die door de wet als terroristisch misdrijf zijn aangemerkt.[233]

Bij aanwijzingen gaat het om informatie over een terroristisch misdrijf dat zou zijn of zal worden gepleegd. Wat als informatie over een terroristisch misdrijf heeft te gelden wordt in de wetsgeschiedenis niet in algemene zin omschreven. Daarin wordt wel aangegeven dat slechts die informatie aanwijzingen oplevert 'die voor een redelijk mens navolgbaar is', terwijl de toepassing van bevoegdheden 'naderhand begrijpelijk' is uit te leggen.[234] Een en ander wordt beoordeeld met behulp van 'factoren als betrouwbaarheid, concreetheid en verifieerbaarheid' van de informatie.[235] Soms ontbreekt het voegwoord 'als',[236] wat erop zou kunnen duiden dat deze drie factoren bepalend zijn voor de navolgbaarheid en begrijpelijkheid van de aanwijzingen. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat 'mathematische zekerheid' niet zal kunnen worden gegeven. Het gaat telkens om een totaaloordeel dat door opsporingsambtenaren wordt gegeven,[237] waarbij zij mogen varen op hun kennis en ervaring.[238]

Een belangrijke begrenzing van het gebruik van opsporingsbevoegdheden waarvoor aanwijzingen van een terroristisch misdrijf nodig zijn, is dat zij slechts mogen worden toegepast wanneer de toepassing ervan 'in het belang van het onderzoek' is of wanneer 'het onderzoek dit dringend vordert'. Er bestaat een verband tussen aanwijzingen en onderzoeksbelang. Informatie

---

[227] *Kamerstukken I* 2006/07, 30164, D, p. 16.
[228] Thans Aanwijzing Opsporingsbevoegdheden (2014A009), *Stcrt.* 2014, 24442, in werking getreden op 1 september 2014, par. 3.3.
[229] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 24.
[230] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 14, 45; *Handelingen I* 7 november 2006, p. 5-219.
[231] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 3.
[232] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 9; *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 14, 15.
[233] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 3.
[234] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 12, p. 4; *Handelingen II* 19 april 2006, p. 73-4615; *Handelingen I* 7 november 2006, p. 5-220.
[235] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 12, p. 3; *Kamerstukken I* 2006/07, 30164, D, p. 10; *Handelingen I* 7 november 2006, p. 5-219.
[236] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 18; *Handelingen II* 19 april 2006, p. 73-4615; *Handelingen I* 7 november 2006, p. 5-219.
[237] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 11; *Handelingen II* 19 april 2006, p. 73-4614, 4615.
[238] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 11.

die niet voldoende concreet of verifieerbaar is, zal 'onvoldoende aanknopingspunten opleveren voor nader onderzoek' en levert daarmee geen aanwijzingen op.[239] Dit laat zien dat aanwijzingen vooral zijn bedoeld om onderzoek te kunnen doen opdat kan worden gekomen 'tot concretere informatie over het misdrijf'. De ideale volgorde van onderzoek lijkt dan te zijn dat aanwijzingen tot die concrete informatie leiden en tot een verdenking of zelfs één of meer verdachten waarnaar verder onderzoek mogelijk is. De minister zag het evenwel anders: 'bij een verdenking terzake van een terroristisch misdrijf waarbij een georganiseerd verband betrokken is, kunnen bevoegdheden uit elk van de drie titels worden toegepast'.[240] Ook wanneer er een verdenking van een terroristisch misdrijf bestaat, kunnen de bevoegdheden die uitgaan van aanwijzingen worden toegepast. Juist vanwege het doel om concretere informatie over het misdrijf te verkrijgen en ter voorkoming van terroristische misdrijven is opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven niet bij voorbaat tot een bepaalde kring van personen beperkt. Wie voorwerp van onderzoek is wordt bepaald door het onderzoeksbelang.[241] Daarin verschillen aanwijzingen van een terroristisch misdrijf dus van aanwijzingen in het kader van het verkennend onderzoek dat zich wel op een verzameling van personen richt. Het heeft er veel van weg dat die verzameling van personen nauwer is omschreven dan de personen die voorwerp kunnen zijn van onderzoek dat bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf kan worden verricht.

Naast deze materiële eisen begrenzen ook verschillende formele eisen de toepassing van deze bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals de (rechterlijke) autoriteit die het bevel geeft en de plicht tot verslaglegging en de mededelingsverplichting ex art. 126bb Sv.[242] De waarborg dat een (rechterlijke) autoriteit het bevel tot de inzet van een opsporingsbevoegdheid geeft, zou ook moeten leiden tot het filteren van op ervaring gebaseerde aanwijzingen.[243]

Wat betekent de verruiming van opsporingsbevoegdheden voor de verhouding tot het onderzoek dat door de AIVD wordt uitgevoerd? De minister erkende dat 'verruiming van de mogelijkheden om in het kader van terrorismebestrijding in een eerder stadium strafvorderlijk op te treden' tot een ontmoeting van het strafvorderlijk domein met het inlichtingendomein zal kunnen leiden.[244] Dat is mogelijk wanneer de AIVD-ambtsberichten zendt naar het OM op basis waarvan een opsporingsonderzoek wordt gestart; denkbaar is ook dat de AIVD en het OM en de politie tegelijkertijd onderzoek verrichten. Met de verruiming van opsporingsbevoegdheden en van het materiële recht neemt de minister aan dat die samenloop zich vaker zal kunnen voordoen. Om te voorkomen dat opsporingsonderzoek het optreden in het belang van de nationale veiligheid doorkruist, is een 'adequaat afstemmingsmechanisme tussen beide instanties – de AIVD en het openbaar ministerie – van wezenlijk belang'.[245] Daarin beogen thans art. 66 (informatie van de AIVD naar het OM) en art. 93 Wiv 2017 (informatie van het OM naar de AIVD) te voorzien. Afstemming is gewenst omdat het voorkomen van terroristische aanslagen 'niet een taak [is] die exclusief is toebedeeld aan een bepaalde overheidsorganisatie'.[246] En hoewel de minister 'de verschillen in taakstelling' benadrukt, legt hij nog meer nadruk op het belang van een goede samenwerking tussen de diensten.[247] Dat neemt niet weg dat er redenen kunnen zijn voor de AIVD om informatie niet door te geven aan politie en het OM. Het verschil in taakstelling brengt dat met zich mee, aldus de minister.[248]

---

[239] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 12, p. 3.
[240] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 11, 13.
[241] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 20-21; *Kamerstukken I* 2006/07, 30164, D, p. 15.
[242] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 12; *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 16; *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 12, p. 4.
[243] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 18.
[244] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 33.
[245] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 33, *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 42.
[246] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 41.
[247] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 41, 43.
[248] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 44.

3.4.4 Uitbreiding preventief fouilleren

De Vierde afdeling van Titel VB bevat enkele bevoegdheden met betrekking tot het onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding (art. 126zq tot en met 126zs Sv). Deze kunnen worden ingezet in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf en in het belang van het onderzoek. De opsporingsambtenaren mogen deze bevoegdheden slechts op bevel van de officier van justitie uitoefenen. Ook hier is voorkomen van terroristische aanslagen het doel.

Het bevel van de officier van justitie is mondeling (art. 126zq lid 3 Sv). Dat betekent niet dat er in het geheel geen verslaglegging zal plaatsvinden. Art. 126za lid 3 Sv, dat bepaalt dat van een mondeling bevel onverwijld aantekening wordt gedaan in het proces-verbaal, geldt onverkort.[249] Art. 126zq lid 3 Sv bepaalt dat het bevel voor ten hoogste twaalf uur wordt gegeven en dat het bevel telkens voor ten hoogste twaalf uur kan worden verlengd. De minister gaat er daarbij van uit dat verlenging 'om de aanwijzingen, betrekking hebbende op een voorgenomen actie in een bepaald gebied, te verifiëren […] zelden nodig [zal] zijn'.[250] Het bevel kan tegen een ieder zijn gericht. Mogelijk zullen de bevoegdheden slechts op bepaalde groepen van personen worden uitgeoefend. In hoeverre dat het geval is, zal afhangen van de informatie op basis waarvan aanwijzingen van een terroristisch misdrijf worden afgeleid.

> Waar de informatie 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.[251]

Bij de selectie van personen voor toepassing van de in art. 126zq-126zr Sv genoemde bevoegdheden mogen opsporingsambtenaren zich niet 'laten leiden door ongerechtvaardigde vooroordelen of zelfs overwegingen van discrimatoire [sic] aard'. Het criterium 'het belang van het onderzoek' waarborgt een 'optreden op grond van objectieve, professionele inzichten'.[252] Een en ander verhindert niet dat bij de selectie van personen 'huidskleur en kleding' een zekere rol kunnen spelen. Dat neemt het zojuist geformuleerde uitgangspunt echter niet weg. De minister laat niet onvermeld dat het gaat 'om bevoegdheden die betrekkelijk weinig ingrijpend van karakter zijn. Voorgesteld worden openlijke onderzoeksbevoegdheden die slechts in geringe mate ingrijpen in de vrijheden van degene tegen wie de bevoegdheid wordt uitgeoefend.' De relevantie van deze omstandigheid wordt niet toegelicht.[253]

De term 'veiligheidsrisicogebieden' was bij invoering van art. 126zq lid 4 Sv niet nieuw. De Gemeentewet kende reeds een regeling waarbij de burgemeester de bevoegdheid heeft om bij verordening van de gemeenteraad of in een onvoorziene, spoedeisende situatie een gebied aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied.[254] Dit is slechts mogelijk bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Alvorens tot aanwijzing over te gaan, vindt overleg met de officier van justitie plaats (art. 151b lid 2 Gemeentewet). Art. 126zq lid 4 Sv verwijst niet naar deze bevoegdheid, maar naar een algemene maatregel van bestuur: het Besluit opsporing terroristische misdrijven. In de Nota van toelichting bij dit besluit worden veiligheidsrisicogebieden omschreven als

---

[249] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 44; *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 23. Zie ook art. 3 lid 2 Besluit opsporing terroristische misdrijven van 21 december 2006, *Stb.* 2006, 730, in werking getreden op 1 februari 2007 (Besluit van 21 december 2006, *Stb.* 2006, 731).
[250] Kamerstukken II 2004/05, 30164, nr. 3, p. 15.
[251] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 44.
[252] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 45. Zie ook *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 22, 53.
[253] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 21.
[254] Wet van 13 juli 2002, *Stb.* 2002, 420, in werking getreden op 15 september 2002 (Besluit van 30 augustus 2002, *Stb.* 2002, 419). De bevoegdheid is nadien ook aan de burgemeester toegekend zonder tussenkomst van de raad (art. 174b Gemeentewet; Wet van 21 mei 2014, *Stb.* 2014, 191, in werking getreden op 1 juli 2014 (Besluit van 5 juni 2014, *Stb.* 2014, 201)).

> plaatsen die vanwege hun functie – te denken valt aan luchthavens, industriecomplexen, stations en overheidsgebouwen – permanent een verhoogd risico lopen het doelwit te worden van een terroristische aanslag. De continue dreiging maakt het nodig een voorziening te treffen, op grond waarvan opsporingsambtenaren binnen deze gebieden de genoemde onderzoeksbevoegdheden te allen tijde in het belang van het onderzoek kunnen toepassen, zonder dat daaraan een bevel van de officier van justitie vooraf behoeft te gaan.[255]

In de Bijlage bij het besluit zijn de veiligheidsrisicogebieden vermeld. Deze hebben blijkens de Nota van Toelichting een semipermanent karakter. Dat betekent niet dat wanneer een gebied eenmaal als veiligheidsrisicogebied is aangewezen, het altijd als zodanig zal zijn aangewezen. De aanwijzing kan 'op enig moment ongedaan worden gemaakt, namelijk als het verhoogde risico op een terroristische aanslag in het gebied niet meer aanwezig is'.[256] Wijziging van de bijlage geschiedt eveneens bij algemene maatregel van bestuur.[257] In de bijlage wordt de gebiedsaanwijzing uitgewerkt. Het uitoefenen van de bevoegdheden als omschreven in art. 126zq-126zs Sv kan in veiligheidsrisicogebieden zonder bevel van de officier van justitie plaatsvinden en is, vanwege het semipermanente karakter, niet aan tijd gebonden. Wel geldt ook hier dat de bevoegdheden slechts mogen worden ingezet door opsporingsambtenaren in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf en in het belang van het onderzoek. De concrete invulling van deze voorwaarden zal mede van de aard en functie van het veiligheidsrisicogebied afhangen.[258] Tussen het aanwijzen van een gebied als veiligheidsrisicogebied en aanwijzingen van een terroristisch misdrijf wordt een verband onderkend, zodat het laatstgenoemde criterium binnen veiligheidsrisicogebieden minder onderscheidend is.[259] Tegelijkertijd dwingt het criterium 'in het belang van het onderzoek' telkens tot een afweging of in het concrete geval tot toepassing van de bevoegdheden moet worden overgegaan.

Het aanwijzen van een gebied als veiligheidsrisicogebied beschouwde de minister van Justitie als 'niet een louter lokale aangelegenheid'. Dit heeft te maken met de 'dreigingsinformatie' die van de nationale inlichtingen- en veiligheidsdiensten afkomstig zal zijn. De regering is ervoor verantwoordelijk om dergelijke informatie te vergaren en op basis daarvan te handelen. Dat neemt niet weg dat

> er in de praktijk van de toepassing van de zoekbevoegdheden een impact is in de sfeer van de openbare orde, dus in de bevoegdheidssfeer van de burgemeester. Ik wil dan ook verzekeren dat het OM de opsporingsambtenaren zal binden aan een aanwijzing die tot stand komt op een manier waarbij de betrokkenheid van de lokale autoriteiten zo veel mogelijk in spoedeisende situaties is verzekerd.[260]

Een en ander neemt niet weg dat de toepassing van de onderhavige bevoegdheden wordt beheerst door het Wetboek van Strafvordering, niet de Gemeentewet.

3.4.5 De aanpassing van de regeling van de voorlopige hechtenis

Ad 1) Bewaring zonder ernstige bezwaren. Art. 67 lid 3 Sv bepaalt dat voorlopige hechtenis slechts kan worden toegepast wanneer uit feiten of omstandigheden blijkt van ernstige bezwaren tegen de verdachte. Deze bepaling is komen te vervallen bij verdenking van een terroristisch misdrijf

[255] Besluit van 21 december 2006, *Stb.* 2006, 730, Nota van Toelichting, p. 5.
[256] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 12, p. 9.
[257] Wijziging vond eenmaal plaats in verband met de Nuclear Security Summit 2014 en was van tijdelijke duur: Besluit van 13 februari 2014, *Stb.* 2014, 90 (in werking getreden op 1 maart 2014, ingetrokken op 1 april 2014).
[258] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 44.
[259] Vgl. *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 22.
[260] *Handelingen I* 7 november 2006, p. 5-221.

(art. 67 lid 4 Sv). Het vervallen ervan geldt slechts ten aanzien van de bewaring en betekent niet dat ook de verdenkingseis als bedoeld in art. 27 Sv komt te vervallen.[261]

Argumenten voor deze wetswijziging zijn zowel inhoudelijk als procedureel. Een verlaagde drempel wordt wenselijk geacht omdat

> de aanwijzingen bij de start van een onderzoek naar het voorbereiden van een terroristische aanslag 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.[262]

De belangen die op het spel staan zijn zo groot, dat een verlaagde drempel is gerechtvaardigd. Tevens wordt bij herhaling opgemerkt dat strafrechtelijke contraterrorismeonderzoeken complex zijn en er 'reële mogelijkheden zijn dat' onderzoek 'nog belang wekkende resultaten zal opleveren'.[263] De wetswijziging geeft 'politie en openbaar ministerie iets meer armslag' om het onderzoek voort te zetten op basis waarvan 'de verdenking kan worden uitgebouwd tot een verdenking met ernstige bezwaren tegen de verdachte'.[264] Bijkomend voordeel van een lagere verdenkingeis is volgens de minister dat niet alle beschikbare informatie openbaar hoeft te worden gemaakt, maar slechts die informatie die de verdenking onderbouwt.[265]
In de parlementaire stukken lezen we ook verschillende procedurele argumenten voor de wetswijziging. In de eerste plaats blijven de regeling van de aanhouding en inverzekeringstelling ongewijzigd. Dat betekent dat vrijheidsbeneming slechts mogelijk blijft wanneer sprake is van een verdachte.[266] In de tweede plaats veranderen de gronden voor voorlopige hechtenis en dus ook voor de bewaring (art. 67a Sv) niet. In de derde plaats beveelt een rechter de bewaring.[267] In de vierde plaats wordt de verdachte bijgestaan door een raadsman en kan tussentijds om opheffing van de bewaring worden verzocht (art. 69 Sv). Tegen afwijzing van een dergelijk verzoek kan de verdachte hoger beroep instellen bij het gerechtshof (art. 87 lid 2 Sv).[268] In de vijfde plaats dienen de rechter-commissaris en de officier van justitie de invrijheidstelling van de verdachte te gelasten zodra zij van oordeel zijn dat de gronden voor bewaren zijn komen te vervallen (art. 64 lid 2 Sv).

Ad 2) Verlenging duur gevangenhouding en langer onthouden van processtukken. De termijn van de gevangenhouding of -neming bedraagt volgens art. 66 lid 3 Sv ten hoogste negentig dagen. Na ommekomst van deze termijn moet de officier van justitie de zaak op het onderzoek ter terechtzitting hebben aangebracht. Een gevolg daarvan is dat processtukken niet meer aan de verdachte mogen worden onthouden (thans: art. 33 Sv). Van deze regels wordt in geval van verdenking van terroristische misdrijven afgeweken. Ten eerste is in art. 66 lid 3 Sv de mogelijkheid ingevoegd dat in dat geval de duur van het bevel tot gevangenhouding of -neming na negentig dagen kan worden verlengd met periodes van ten hoogste negentig dagen, waarbij de duur van de gevangenhouding of -neming niet langer is dan twee jaar. Dan moet een beslissing tot verdere vervolging zijn genomen. De behandeling van de vordering tot verlenging vindt plaats door een meervoudige openbare raadkamer (art. 66 lid 3, laatste volzin Sv en art. 21 lid 5 Sv).[269] Verlenging van de duur van de voorlopige hechtenis nadat negentig dagen zijn verstreken en

---

[261] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 29; *Kamerstukken II* 2005/06, nr. 12, p. 12.
[262] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 26.
[263] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 26; *Kamerstukken II* 2005/06, nr. 7, p. 32.
[264] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 31; *Kamerstukken II* 2005/06, nr. 12, p. 13; *Kamerstukken I* 2006/07, D, p. 18.
[265] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 30.
[266] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 27; *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 32-33; *Kamerstukken I* 2006/07, 30164, D, p. 5, 18.
[267] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 31; *Kamerstukken II* 2005/06, nr. 12, p. 13.
[268] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 4; *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 4.
[269] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 28.

zonder dat de zaak bij wijze van dagvaarding door de officier van justitie op zitting wordt aangebracht, geschiedt op basis van de gronden die in art. 67a Sv zijn vermeld en alleen in geval van verdenking van terroristische misdrijven,[270] terwijl tegen de verdachte ernstige bezwaren bestaan.[271] Ook art. 67a lid 3 Sv blijft van toepassing.

Aanleiding voor de mogelijkheid de duur van de voorlopige hechtenis te verlengen door een openbare raadkamer is gelegen in de wens om processtukken gedurende langere tijd aan de verdediging te kunnen onthouden. Die houdt in het bijzonder verband met de complexiteit van onderzoeken naar terroristische misdrijven. De minister:

> Vaak zal een zaak nog niet 'zittingsrijp' zijn wanneer de maximale termijn van de voorlopige hechtenis voorafgaand aan het onderzoek op de terechtzitting verstreken is. Zeer wel mogelijk is, dat veel van de beschikbare (en dikwijls gevoelige) informatie dan nog zal moeten worden geselecteerd en, al dan niet via verhoren bij de rechter-commissaris, beschikbaar gemaakt voor het onderzoek ter terechtzitting. Ook de omstandigheid dat informatie in verschillende landen beschikbaar kan zijn en onderzocht dient te worden, kan tot vertraging leiden.[272]

Het doel van het creëren van de mogelijkheid van het verlengen van de gevangenhouding of -neming door een openbare raadkamer, namelijk het langer kunnen onthouden van processtukken, betekent echter niet dat dit doel een grond voor voorlopige hechtenis is.[273]

De stukken op basis waarvan de officier van justitie de vordering baseert moeten het bevel tot voorlopige hechtenis zelfstandig kunnen dragen.[274] Ook is het niet zo dat de raadkamer van de rechtbank die telkens over de vordering beslist bij de behandeling van elke vordering telkens op grond van dezelfde stukken over de vordering verlenging van de gevangenhouding of -neming beslist. De onderbouwing van de vordering van de officier van justitie zal volgens de minister naarmate het voorbereidend onderzoek vordert steeds 'hechter' moeten worden. Anders gezegd, meer informatie zal nodig zijn om de raadkamer ervan te overtuigen dat verlenging van de voorlopige hechtenis kan worden aanvaard.[275] Na maximaal twee jaar moet een beslissing tot verdere vervolging zijn genomen. Besluit de officier van justitie te dagvaarden, dan kan de voorlopige hechtenis door de zittingsrechter worden verlengd (art. 282 Sv). Gedurende de voorlopige hechtenis en tot aan het onderzoek ter terechtzitting staat hoger beroep tegen het bevel tot verlenging van de voorlopige hechtenis open. Tijdens de behandeling van de vordering staan 'de nodige voorzieningen ter beschikking om de voorgang van het onderzoek aan de orde te stellen'.[276]

Slechts die processtukken kunnen aan de verdediging worden onthouden die 'voor de beslissing inzake de verlenging van de voorlopige hechtenis niet essentieel zijn'.[277] Ook processen-verbaal van zijn verhoor en de andere in (thans) art. 31 Sv genoemde processen-verbaal mogen de verdachte niet worden onthouden. Hetzelfde geldt voor ontlastend materiaal.[278] Het OM dient bij de samenstelling van het dossier onder meer rekening te houden met de privacybescherming van betrokkenen en met het belang van het strafrechtelijk onderzoek (thans art. 30 lid 3 Sv).

---

[270] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 4, 31; *Kamerstukken II* 2005/06, nr. 7, p. 36.
[271] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 48.
[272] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 34. Vgl. *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 31; *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 35; *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 12, p. 18; *Handelingen I* 7 november 2006, p. 5-222.
[273] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 28-29, 36, 47.
[274] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 31-32.
[275] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 47; *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 12, p. 18. Vgl. *Kamerstukken I* 2005/06, 30164, D, p. 19; *Handelingen I* 7 november 2006, p. 5-228.
[276] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 12, p. 19; *Handelingen II* 19 april 2006, p. 73-4618.
[277] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 4.
[278] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 12, p. 15-16.

> Het staat de verdachte vanzelfsprekend vrij om toevoeging van nog niet door het openbaar ministerie ter kennisneming verstrekte stukken te vragen. Indien de officier van justitie weigert aan dit verzoek te voldoen, dient de raadkamer op grond van de wel geopenbaarde stukken een beslissing te nemen. Mochten deze stukken onvoldoende hard weten te maken dat het voortduren van de voorlopige hechtenis mede in het licht van de wettelijke eisen terzake in de rede ligt, dan dient de voorlopige hechtenis te worden opgeheven.[279]

Het onthouden van stukken moet overigens aan de verdachte worden medegedeeld. De verdachte kan tegen deze beslissing een bezwaarschrift indienen bij de rechter-commissaris (thans: art. 30 lid 4 Sv). Bij de raadkamer die over de vordering verlenging gevangenhouding of -neming beslist kan het onthouden van processtukken eveneens aan de orde worden gesteld in het kader van de bespreking van de planning en voortgang van het voorbereidend onderzoek.[280]

3.4.6 Wijzigingen materieel strafrecht

De Wet Terroristische Misdrijven wijzigde ook het Wetboek van Strafrecht. De belangrijkste betreffen het schrappen van 'kennelijk' in de omschrijving van art. 46 Sr en de wijziging van de strafbaarstelling van art. 135 en 136 Sr en een aanvulling van art. 189 Sr.

Art. 46 Sr stelt voorbereidingshandelingen strafbaar. Strafbaar is het voorhanden (etc.) hebben van voorwerpen (etc.) die 'kennelijk bestemd zijn' tot het begaan van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving acht jaar of meer gevangenisstraf is gesteld. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat wat het begrip 'kennelijk' betreft de opvattingen 'nogal' uiteenlopen. Ten behoeve van meer duidelijkheid werd besloten het begrip 'kennelijk' uit art. 46 Sr te schrappen. Op die manier wordt 'de subjectieve bestemming, het opzet van de dader', toereikend voor strafbaarheid. Het schrappen van het begrip kennelijk was

> onder meer van belang in verband met de strafbaarstelling van financiering van terroristische misdrijven. Van gelden die beschikbaar worden gehouden of gesteld voor de financiering van aanslagen zal niet gemakkelijk kunnen worden gesteld dat uit de aard van het voorwerp de objectieve bestemming tot het criminele doel blijkt.

Met het schrappen van het begrip kennelijk hoeft de objectieve bestemming van het geld niet meer te worden vastgesteld, aldus de minister.[281] De eis van opzet beschouwt de minister overigens als een 'cruciale inperking van de strafbaarheid'.[282] Ook gedragingen die worden begaan met het opzet om ernstige misdrijven voor te bereiden maar die 'feitelijk niet een dergelijke voorbereiding opleveren', blijven volgens de minister niet strafbaar.[283]

Art. 135 en 136 Sr stellen het nalaten melding te maken van ernstige strafbare feiten strafbaar. Strafbaarheid volgt wanneer deze misdrijven daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Aan beide bepalingen worden enkele artikelen toegevoegd, die duidelijk maken dat ook het niet melden van terroristische misdrijven tot strafbaarheid kan leiden.

Art. 189 Sr stelt kort gezegd het bemoeilijken van strafvorderlijk handelen strafbaar. In deze wet wordt het bereik van de strafbaarstelling vergroot door ook iemand strafbaar te stellen die ervan verdacht wordt enig misdrijf verborgen te houden voor de nasporing of aanhouding door ambtenaren van politie of justitie. Tevens werd de bepaling uitgebreid met een lid dat bepaalt dat wanneer het misdrijf waarvan de schuldige of verdachte persoon een terroristisch misdrijf

---

[279] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 34.
[280] *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 38, 39; *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 12, p. 18.
[281] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 49; *Kamerstukken II* 2005/06, 30164, nr. 7, p. 11.
[282] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 7, p. 55.
[283] *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 7, p. 56.

betreft, het strafmaximum wordt verhoogd van zes maanden (of geldboete van de derde categorie) naar vier jaar gevangenisstraf (of geldboete van de vijfde categorie).

3.5 Regels met betrekking tot op een terroristenlijst vermelde organisaties [284]

Op 24 april 1986 kwam te Straatsburg tot stand het Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, alsmede de invoering van enige regels met betrekking tot in een terroristenlijst vermelde organisaties en andere organisaties waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde.[285] De goedkeuring van dit verdrag door Nederland liet enige tijd op zich wachten. Met de goedkeuring zijn ook een aantal bepalingen aan Nederlandse wetgeving toegevoegd 'die zijn gericht op de bestrijding van rechtspersonen en andere juridische lichamen die zich in Nederland schuldig maken aan gedragingen die een inbreuk vormen op de openbare orde'.[286]

Met betrekking tot de bestrijding van terrorisme bepaalt thans artikel 2:20 lid 4 BW dat een rechtspersoon, vermeld in de lijst, bedoeld in artikel 2, derde lid van Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344), in Bijlage I van Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 (PbEG L 139) of die is vermeld en met een ster is aangemerkt in de Bijlage bij het Gemeenschappelijk Standpunt nr. 2001/931 van de Raad van 27 december 2001 (PbEG L 344), van rechtswege is verboden en niet is bevoegd tot het verrichten van rechtshandelingen. Deze regeling wordt voorgesteld als aanvulling op Europese bevriezingverordeningen. De regeling ziet namelijk niet op het bevriezen van vermogen, maar op het stilleggen van 'de niet-vermogensrechtelijke activiteiten', zoals ledenwerving, benoeming van nieuwe bestuurders en oprichting van een nieuwe organisatie.[287] Artikel 5b van de Wet conflictenrecht corporaties (thans: art. 10:123 BW) bepaalt hetzelfde ten aanzien van een corporatie die geen Nederlandse rechtspersoon is, zij het onder verwijzing naar ter zake relevante EU-regelgeving.

Het verbod in art. 2:20 lid 4 BW geldt als een specialis ten opzichte van het eerste en tweede lid van art. 2:20 BW. Dat betekent dat ook organisaties die niet op EU-lijsten zijn geplaatst van rechtswege verboden kunnen worden verklaard.[288] De verwijzing naar EU-regelgeving in artikel 2:20 lid 4 en art. 10:123 BW is een dynamische, hetgeen betekent dat de wet niet hoeft te worden gewijzigd wanneer een verordening of bijlage daarvan wordt aangepast. Op de lijsten staan personen en organisaties 'ten aanzien van wie een vermoeden bestaat dat zij (mogelijk) betrokken zijn bij terroristische daden'.[289] De lijsten worden in Europees verband gepubliceerd. Tegen plaatsing op een Europese lijst moet bij de Europese rechter worden opgekomen, niet de Nederlandse. Het is niet de nationale rechter of overheid die een corporatie of rechtspersoon verbiedt tot het verrichten van rechtshandelingen; het verbod is van rechtswege. Deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die van rechtswege is verboden, is op grond van art. 140 lid 2 Sr strafbaar gesteld.

[284] Wet van 20 november 2006, *Stb.* 2006, 600, in werking getreden op 1 februari 2007.
[285] Verdrag van 24 april 1986, *Trb.* 2001, 81, goedgekeurd bij Wet van 20 november 2006, *Stb.* 2006, 600, in werking getreden op 1 juni 2007.
[286] *Kamerstukken II* 2004/05, 28764, nr. 6, p. 3.
[287] *Kamerstukken II* 2004/05, 28764, nr. 6, p. 3, 8.
[288] *Kamerstukken II* 2004/05, 28764, nr. 6, p. 6.
[289] *Kamerstukken II* 2004/05, 28764, nr. 6, p. 7.

3.6 De strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme[290]

3.6.1 Inleiding

Deze wet had tot doel het strafrecht te wijzigen in verband met 'recente rechtsontwikkelingen in de maatschappij en de rechtspraktijk of aan ontwikkelingen op internationaal terrein'. Onderdeel van deze wet is de invoering van de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme (art. 134a Sr). Aanleiding voor het invoeren daarvan was tweeërlei. De eerste was een motie, aangenomen door de Tweede Kamer, die opriep om deelname aan een terroristisch trainingskamp strafbaar te stellen. De regering had toegezegd aan deze motie gevolg te geven.[291] De tweede is dat art. 7, tweede lid, van het Europees Verdrag ter voorkoming van terrorisme de verdragsstaten verplicht om het meewerken aan (ook wel het geven van) training voor terrorisme strafbaar te stellen.[292]

De verplichting bestaat dus uit het strafbaar stellen van het deelnemen aan training, maar ook het geven van training voor terrorisme. Besloten werd beide gedragingen in één strafbaarstelling onder te brengen, namelijk art. 134a Sr. De regering was van mening dat het deelnemen aan en het geven van training voor terrorisme op grond van andere bepalingen strafbaar zou kunnen zijn, onder meer deelneming aan een terroristische organisatie of samenspanning en/of strafbare voorbereiding. Tegelijkertijd constateerde de regering dat het denkbaar is dat 'iemand in het kader van een door hem zelf voorgenomen terroristische aanslag naar een terroristische training gaat'. In dat geval is de vraag of de bestaande strafbaarstellingen toereikend zijn. Omdat dat niet zonder meer duidelijk is, werd besloten tot een zelfstandige strafbaarstelling.[293]

De hierna nog weer te geven tekst van art. 134a Sr wijkt af van de definitie van training voor terrorisme zoals omschreven in art. 7 lid 1 van het Verdrag. Die luidt:

> het geven van instructie voor het vervaardigen of gebruiken van explosieven, vuurwapens of andere wapens of schadelijke of gevaarlijke stoffen, of voor andere specifieke methoden of technieken, met als doel het plegen van of bijdragen aan het plegen van een terroristisch misdrijf, in de wetenschap dat beoogd wordt de verstrekte vaardigheden daarvoor in te zetten.[294]

De wetgever zag zich in de eerste plaats gesteld voor de situatie dat het begrip terroristisch misdrijf in art. 7, eerste lid, van het Verdrag 'aanmerkelijk breder' is dan het begrip terroristisch misdrijf in art. 83 Sr. Art. 1 van het Verdrag bepaalt namelijk dat onder terroristisch misdrijf vallen 'elk van de misdrijven vallend onder de reikwijdte van en omschreven in een van de in de Bijlage vermelde verdragen'. In de Bijlage wordt een tiental verdragen en protocollen genoemd. Lezing van deze verdragen en protocollen leert dat het daarbij ook gaat om misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van ernstige (lees: ook terroristische) misdrijven. Het is om die reden dat aan de wet art. 83b Sr is toegevoegd, waarin 'de misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf' gedefinieerd worden.[295]

---

[290] Wet van 12 juni 2009, *Stb.* 2009, 245, in werking getreden op 1 april 2010 (Besluit van 25 maart 2010, *Stb.* 2010, 139).
[291] *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 13; *Kamerstukken II* 2005/06, 29754, nr. 60.
[292] Verdrag van 16 mei 2005, *Trb.* 2006, 34, goedgekeurd bij Rijkswet van 4 maart 2010, *Stb*. 2010, 120 en in werking getreden op 1 november 2010. Kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 29 november 2008 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding (*PbEU* L330/21) verplichtte lidstaten eveneens tot strafbaarstelling van training voor terrorisme (art. 1 lid 1).
[293] *Kamerstukken II* 2007/08, 31386, nr. 3, p. 6.
[294] Deze omschrijving vinden we min of meer gelijkluidend terug in Kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 29 november 2008 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding.
[295] *Kamerstukken II* 2007/08, 31386, nr. 3, p. 7.

De in art. 83b Sr genoemde bepalingen (artikelen 131, tweede lid, 132, derde lid, 205, derde lid, 225, derde lid, 285, vierde lid, 311, eerste lid, onderdeel 6°, 312, tweede lid, onderdeel 5°, 317, derde lid, jo. 312, tweede lid, onderdeel 5°, 318, tweede lid, 322a, 326, tweede lid, en 354a) werden deels met de onderhavige wet ingevoerd.[296] Deze bepalingen kunnen worden onderverdeeld in drie groepen:

i. een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf kan een feit betreffen gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken (art. 225 lid 3, 285 lid 4, 311 lid 1, onderdeel 6°, 312 lid 2, onderdeel 5°, 317 lid 3, jo. 312 lid 2, onder 5°, 318 lid 2, 322a, 326 lid 2 en 354a Sr);
ii. opruiing en verspreiding, openlijke tentoonstelling, aanslaan of in voorraad hebben van een opruiend geschrift of afbeelding van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf zijn een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf (art. 131 lid 2 en art. 132 lid 3 Sr);
iii. het werven voor de gewapende strijd die het plegen een terroristisch misdrijf inhoudt (art. 205 lid 3 Sr) is een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf.

3.6.2 Artikel 134a Sr

Art. 134a Sr luidt:

> Hij die zich of een ander opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft of tracht te verschaffen tot het plegen van een terroristisch misdrijf dan wel een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, dan wel zich kennis of vaardigheden daartoe verwerft of een ander bijbrengt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie.

In de delictsomschrijving van art. 134a Sr zijn de begrippen uit de definitie van training voor terrorisme niet overgenomen. In de plaats daarvan werd aansluiting gezocht 'bij vergelijkbare delictsomschrijvingen in het Wetboek van Strafrecht ter zake van strafbare voorbereiding'.[297] Daarvoor bestonden twee redenen: de open formulering van art. 7 lid 1 van het Verdrag en de omstandigheid dat niet alleen het geven maar ook het deelnemen aan training in één strafbaarstelling wordt strafbaar gesteld.[298]

De gedragingen 'zich opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen of trachten te verschaffen dan wel kennis of vaardigheden daartoe verwerven' betreffen het deelnemen aan training voor terrorisme. De gedragingen 'een ander opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen of trachten te verschaffen dan wel kennis of vaardigheden aan een ander bijbrengen' betreffen het trainen voor terrorisme. Hoewel training als term niet in de delictsomschrijving is opgenomen, vormt zij wel de centrale term van het misdrijf. Bij training gaat het volgens de wetgever om 'het opdoen of overbrengen van kennis of zich of een ander bekwamen in vaardigheden of technieken'.[299] Deze gedragingen kunnen plaatsvinden in het

[296] Het gaat om art. 131, tweede lid, 132, derde lid, 205, derde lid, 285, vierde lid, 318, tweede lid, 322a, 326, tweede lid en 354a Sr. Art. 225, derde lid, 311, eerste lid, onderdeel 6° en 312, tweede lid, onderdeel 5° Sr zijn met de Wet terroristische misdrijven ingevoerd. Art. 317 lid 3 Sr staat al sinds 1886 in het wetboek. De artikelen 131 lid 2, 132 lid 2 en 205 lid 3 Sr werden ingevoegd via de Nota van Wijziging (*Kamerstukken II* 2008/09, 31386, nr. 9) bij wijze van implementatie van Kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 28 november 2008 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, *PbEU* L330/21.
[297] *Kamerstukken II* 2007/08, 31386, nr. 3, p. 9.
[298] *Handelingen I* 8 februari 2010, p. 18-790.
[299] *Kamerstukken II* 2009/09, 31386, nr. 8, p. 4

'kader van een trainingskamp', maar '[o]ok andersoortige opleidingsvormen zijn denkbaar', waaronder het solistisch verwerven van 'kennis of vaardigheden via het internet'.[300]

De gedragingen moeten telkens met opzet zijn begaan. Het opzet ziet op de gedragingen. Dat geldt voor de trainer en de trainee. Daarbij wordt wetenschap voorop gesteld.[301] Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel wordt opgemerkt dat voor het bewijs van opzet voorwaardelijk opzet volstaat, althans voor degene die de training geeft. Voor de trainee is dat niet met zoveel woorden gezegd.[302] In de parlementaire stukken wordt met betrekking tot het opzet van de trainee gesproken over de 'bedoeling […] kennis of vaardigheden te verwerven voor een terroristisch misdrijf'.[303] Het opzet moet ook zijn gericht tot het plegen van een terroristisch misdrijf dan wel een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf dan wel het zich daartoe kennis of vaardigheden verwerven of bijbrengen.

Een moeilijke vraag was wat de verhouding is tussen het opzet en het terroristisch oogmerk van art. 83a Sr. Volgens de minister moet het opzetvereiste in art. 134a Sr worden begrepen als opzet op het doel of criminele doel van de training. In het kader van art. 134a Sr hoeft het terroristisch oogmerk of het soms bij een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf vereiste oogmerk niet te worden bewezen. Voor degene die de training volgt 'geldt doorgaans evenmin dat het volgen van de training plaatsvindt' met een terroristisch oogmerk.[304] Het komt er hier op neer dat een vastomlijnd terroristisch oogmerk nog niet hoeft worden vastgesteld;[305] voldoende is dat met een criminele intentie 'terroristische (trainings)handelingen worden verricht'. Die intentie kan bijvoorbeeld worden 'afgeleid uit hetgeen bekend is over de achtergrond van de persoon van de verdachte' en 'de aard en het karakter van de training'.[306] De training moet 'in de sleutel [staan] van de voorbereiding van zeer ernstige misdrijven met een uiterst kwalijk oogmerk'.[307] Er is dus wel een verbinding met het terroristisch oogmerk, zoals ook blijkt uit het volgende citaat:

> Strafrechtelijke aansprakelijkheid komt pas in beeld als de fascinatie voor terroristisch geweld zich ontwikkelt tot een concreet voornemen om een terroristisch misdrijf te plegen, terwijl betrokkene daarvoor nog specifieke kennis en vaardigheden wil opdoen.[308]

Het zal van de training afhangen hoe duidelijk de verbinding met het terroristisch oogmerk kan worden gelegd. Training voor een terroristisch misdrijf zal sterker 'in de sleutel' van het terroristisch oogmerk kunnen worden geplaatst, bij training voor een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking daarvan zal dat minder snel het geval zijn. Volgens de minister hoeft een sterke verbinding er ook niet altijd te zijn: denkbaar is volgens hem dat 'slechts de contouren van het voor te bereiden misdrijf' tijdens de training 'zichtbaar' zullen zijn.[309] Ook dan kan sprake zijn van overtreding van het in artikel 134a Sr strafbaar gestelde feit.

[300] *Kamerstukken II* 2007/08, 31386, nr. 3, p. 9; *Kamerstukken II* 2008/09, 31386, nr. 8, p. 5.
[301] *Kamerstukken II* 2008/09, 31386, nr. 8, p. 6; *Kamerstukken II* 2008/09, 31386, nr. 12, p. 4
[302] *Handelingen II* 20 januari 2009, p. 43-3795.
[303] *Kamerstukken II* 2008/09, 31386, nr. 8, p. 7, 8.
[304] *Kamerstukken II* 2008/09, 31386, nr. 8, p. 6.
[305] *Handelingen II* 20 januari 2009, p. 43-3804.
[306] *Kamerstukken II* 2008/09, 31386, nr. 8, p. 6.
[307] *Kamerstukken II* 2008/09, 31386, nr. 12, p. 3.
[308] *Kamerstukken II* 2009/09, 31386, nr. 12, p. 3.
[309] *Kamerstukken II* 2008/09, 31386, nr. 12, p. 5.

3.7 Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding[310]

3.7.1 Inleiding

Na de wetgevende activiteiten in het eerste decennium van deze eeuw blijft het een tijdje stil.[311] De waakzaamheid voor terrorisme blijft, wetgevende activiteiten worden niet meer ondernomen. De halfjaarlijkse rapportage over terrorismebestrijding wordt vanaf 2011 een jaarlijkse. De (blijvende) dreiging van jihadistisch terrorisme leidt echter in 2014 tot het *Actieprogramma integrale aanpak jihadisme*.[312] Het doel van het actieplan is drieledig: 'beschermen van de democratische rechtsstaat, bestrijden en verzwakken van de jihadistische beweging in Nederland, en het wegnemen van de voedingsbodem voor radicalisering'. Om dat doel te bereiken wordt gewerkt aan samenwerking tussen nationale en lokale overheden en met en binnen het maatschappelijk middenveld, inclusief religieuze organisaties. Het actieplan omschrijft vijf beleidslijnen: risicoreductie, interventie, aanpak van radicalisering en maatschappelijke spanningen, sociale media en informatie-uitwisseling en (internationale) samenwerking. Hoewel 'bestaande strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielrechtelijke juridische infrastructuur […] een stevig kader [bieden] voor het integrale beleid zoals ons dat voor ogen staat', wordt in het Actieprogramma opgemerkt dat er nood is aan nieuwe maatregelen. Daarbij wordt opgemerkt dat 'de balans tussen strafrechtelijke maatregelen en preventie' wordt bewaakt. Het zijn niet de strafrechtelijke maatregelen die in deze periode in het oog springen. Belangrijke uitvloeisels van het *Actieprogramma integrale aanpak jihadisme* zijn de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt), en de wijzigingen en aanvullingen van de Paspoortwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap. Deze en de volgende paragraaf zien op deze wetten, te beginnen met de Twbmt en Paspoortwet.

3.7.2 De Twbmt: enkele algemene elementen

De Twbmt bestaat uit drie onderdelen:

Individuele maatregelen: een meldplicht en een locatie- en contactverbod (art. 2) en een uitreisverbod (art. 3) (3.7.3)
Het afwijzen van aanvragen en intrekkingen van beschikkingen (art. 6) (3.7.4)
Strafbaarstellingen en aanvulling van het Wetboek van Strafvordering (3.7.5)

Kader 3.8

Alvorens daarop in te gaan, worden eerst enkele algemene elementen van de Twbmt voor het voetlicht gebracht:

a) de relaties tussen de verschillende bij het voorkomen van terrorisme betrokken actoren,
b) de verhouding tussen verschillende rechtsgebieden,
c) de centrale rol die de minister van Justitie en Veiligheid zichzelf heeft toebedeeld, en
d) de criteria op basis waarvan de maatregelen uit de Twbmt mogen worden toegepast.

---

[310] Wet van 10 februari 2017, *Stb.* 2017, 51, in werking getreden op 1 maart 2017 (Besluit van 17 februari 2017, *Stb.* 2017, 65). De wet zou op 1 maart 2022 vervallen, maar de werkingsduur werd verlengd bij Wet van 23 februari 2022, *Stb.* 2022, 85, in werking getreden op 26 maart 2022 en geldig tot 1 maart 2027. De thans geldende wet verschilt op enkele punten van de eerste Twbmt, in het bijzonder is in de nieuwe wet een bepaling over het verwerken van gegevens door de minister van Justitie en Veiligheid opgenomen (art. 7a).

[311] De Nationale contraterrorismestrategie 2011-2015 noemt geen nieuwe te nemen wetgevende maatregelen en verwijst voor 'de belangrijkste wetgeving' naar de hierboven besproken wetten (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 29754, nr. 203, p. 100-102).

[312] *Kamerstukken II* 2013/14, 29754, nr. 253.

Ad a) Voor wat betreft de verhouding tussen rechtsgebieden wordt de Twbmt beschouwd als onderdeel van het bestuursrecht dat uitdrukkelijk naast het strafrecht moet worden begrepen. De Twbmt komt niet in plaats van het strafrecht, maar wordt voorgesteld als een aanvullende regeling.[313] Dat houdt ermee verband dat de maatregelen uit de Twbmt primair een preventief karakter hebben. De maatregelen uit de Twbmt hebben de bescherming tegen een dreiging van de nationale veiligheid op het oog en zien niet op aanwijzingen van of een verdenking wegens een terroristisch misdrijf.[314] Ook wordt in de Twbmt geen aansluiting gezocht bij art. 83 Sr. De Twbmt hanteert een ander, ruimer begrip, namelijk 'terroristische activiteiten' (art. 2 en 6). Dergelijke activiteiten verwijzen ook naar gedragingen die strafrechtelijk niet verwijtbaar zijn, maar die 'wel een gevaar voor de nationale veiligheid vormen'.[315] Het gaat dan om personen die 'bijvoorbeeld door middel van zorgvuldig opgebouwde lessen over belangrijke islamitische geloofsthema's cursisten (…) bewegen zélf de conclusie te trekken dat de gewelddadige strijd een acceptabel, of zelfs noodzakelijk middel is om de islam te verdedigen'. Dit zou volgens de minister van Veiligheid en Justitie geen strafbaar feit opleveren, maar wel een gevaar vormen voor de nationale veiligheid en toepassing van maatregelen op grond van de Twbmt kunnen rechtvaardigen.[316] Met het voorbeeld wordt beoogd duidelijk te maken dat deze maatregelen kunnen worden toegepast reeds voordat het strafrecht in beeld komt. Tegelijkertijd stelt de minister dat de maatregelen uit de Twbmt ook naast strafrechtelijke interventies kunnen worden toegepast. Die omstandigheid wijst erop dat de term terroristische activiteiten de terroristische misdrijven uit art. 83 Sr omvat. In hoeverre dat ook geldt voor de misdrijven genoemd in art. 83b Sr is niet uit de parlementaire stukken af te leiden.

De Twbmt geldt ook als aanvullende maatregel op andere bestuurlijke maatregelen die in het kader van de Gemeentewet of de Vreemdelingenwet 2000 kunnen worden toegepast. De maatregelen uit die wetten hebben veelal een beperkt bereik en zien niet op de bescherming tegen een dreiging voor de nationale veiligheid. Het is juist daarop dat de Twbmt ziet. Dat neemt niet weg dat bestuurlijke maatregelen die onder omstandigheden wel zouden kunnen worden opgelegd er niet aan in de weg staan om ook maatregelen uit de Twbmt toe te passen. De minister dringt in dit verband aan op maatwerk.[317] Een en ander neemt niet weg dat een groot aantal bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen kunnen worden opgelegd, waarbij overlap tussen deze maatregelen niet valt uit te sluiten en op de koop toe wordt genomen.

Ad b) Hoewel met betrekking tot de verhouding tussen strafrecht en de Twbmt wordt gesproken van aanvullende maatregelen, geldt dat toepassing van het strafrecht de voorkeur heeft.[318] Het uitgangspunt is dat 'terugkeerders', jihadisten die naar Nederland terugkeren na een verblijf in door een terroristische organisatie beheerst gebied, worden aangehouden en bewijsmateriaal wordt veiliggesteld. Vervolging vindt plaats '[w]aar mogelijk en opportuun'. De minister signaleert echter ook dat de strafrechtelijke weg niet meteen tot het nemen van vrijheidsbeperkende maatregelen kan leiden. Dat geldt onder meer wanneer onderzoek wordt gedaan op basis van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Het toepassen van voorlopige hechtenis is dan niet mogelijk, ook al kunnen vrijheidsbeperkende maatregelen gewenst zijn. Dan bieden de maatregelen uit de Twbmt uitkomst.[319] Dat geldt ook wanneer er onvoldoende aanknopingspunten zijn voor vervolging. Dan 'volgt er een lokale aanpak onder regie van de betreffende gemeente. Politie en AIVD houden de terugkeerders in beeld en blijven alert op

[313] *Handelingen II* 28 april 2016, p. 82-13-24.
[314] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 11.
[315] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 14.
[316] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 14, 12. Vgl. *Handelingen I* 31 januari 2017, p. 16-5-20.
[317] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 8, 12, 18.
[318] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 19; *Handelingen II* 28 april 2016, p. 82-13-29.
[319] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 19; *Handelingen II* 28 april 2016, p. 82-13-30.

relevante ontwikkelingen.'[320] In dat geval kunnen de maatregelen uit de Twbmt worden opgelegd of gecontinueerd. Dat is ook (wellicht beter: zelfs) het geval na een vrijspraak.[321]

De toepassing van de maatregelen uit de Twbmt kunnen ook tijdens opsporing en vervolging worden toegepast. Die kunnen daardoor worden bemoeilijkt.[322] Om die reden wordt het belang van overleg tussen de verschillende verantwoordelijke actoren benadrukt. Ten aanzien van 'terugkeerders', vindt 'regelmatig' 'een zogenoemd "multidisciplinair casusoverleg"' plaats. Dat is een overleg onder de regie van de gemeente.[323] Daarin wordt samengewerkt tussen 'alle betrokken landelijke en lokale partijen', 'zoals gemeente, politie, openbaar ministerie, GGZ-instellingen, gemeentelijke jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming'. Ook veiligheidshuizen kunnen in dit overleg een rol vervullen. Tijdens een multidisciplinair casusoverleg wordt informatie uitgewisseld, het risico ingeschat en 'een persoonsgericht pakket met effectieve maatregelen' samengesteld. Ten behoeve daarvan worden 'samenwerkingsafspraken' gemaakt voor het uitwisselen van informatie, dossiervorming en archivering en het omgaan met vertrouwelijke informatie.[324] Dit is in het bijzonder relevant voor zover het gaat om informatie die door landelijke organisaties wordt gedeeld, waaronder de AIVD. Bij wijze van ondersteuning aan deze overleggen biedt het Rijk volgens de minister

> gericht advies, expertise en ondersteuning aan gemeenten en relevante organisaties in de aanpak van jihadisme en radicalisering. Het kan gaan om ondersteuning van de aanpak via bijvoorbeeld handreikingen en kennisproducten of aanbieden van kennis en expertise, bijvoorbeeld via de NCTV, de Expertise Unit Sociale Stabiliteit en het opleidingsaanbod van het Rijksopleidingsinstituut tegen Radicalisering (ROR). Ook krijgen deze gemeenten financiële ondersteuning voor de versterking van hun lokale aanpak via de zogenoemde versterkingsgelden. De regering zet zich dan ook maximaal in om deze gemeenten te voorzien in hun behoeften.[325]

De maatregelen uit de Twbmt zijn aanvullend op andere maatregelen, zoals 'psychosociale begeleiding van de persoon van wie een dreiging uitgaat of zijn directe omgeving'.[326] Denkbaar is namelijk dat de maatregelen die reeds opgelegd kunnen worden 'niet effectief zijn' en sprake is van een andere soort dreiging, namelijk een bedreiging voor de nationale veiligheid. Dan komt de Twbmt in beeld. Dat neemt niet weg dat de maatregelen uit de Twbmt 'altijd onderdeel zijn van een multidisciplinaire aanpak met verschillende interventies om de dreiging die van een persoon uitgaat te verminderen'. De persoon op wie de maatregelen worden toegepast zal dan ook altijd 'onderwerp van aandacht zijn van de AIVD, de politie, de gemeente, het openbaar ministerie en eventueel de Immigratie- en Naturalisatiedienst'.[327]

Ad c) Het belang van het voeren van overleg op lokaal niveau neemt niet weg dat in de Twbmt de minister van Veiligheid en Justitie (sinds 2017: Justitie en Veiligheid) de touwtjes in handen heeft.[328] Hij neemt de beslissing tot toepassing van de maatregelen in art. 2, 3 en 6 Twbmt. De minister licht dit toe door erop te wijzen dat 'de maatregelen die op grond van deze wet worden genomen vrijwel in alle gevallen de gemeentegrenzen overschrijden. Een centrale toepassing op landelijk niveau is daarom wenselijk.'[329] Andere argumenten die in dit verband werden genoemd zijn het te beschermen belang, de nationale veiligheid, en de wens te komen tot een uniforme

[320] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 3; *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 8.
[321] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 19.
[322] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 7.
[323] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 42.
[324] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 27, 33.
[325] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 13.
[326] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 3.
[327] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 7; *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 5.
[328] *Handelingen II* 28 april 2016, p. 82-13-24.
[329] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 29.

toepassing en 'in korte tijd ervaring en kennis op te bouwen over de uitvoering van de maatregel' die moet bijdragen aan een hoge reactiesnelheid.[330]

De wet regelt voor de toepassing van de maatregelen overleg met de burgemeester van de woon- of verblijfplaats van de persoon tegen wie de maatregelen worden uitgeoefend (art. 7). Afhankelijk van de te nemen maatregelen kunnen bij het overleg andere burgemeesters worden betrokken.[331] Het belang van overleg tussen de minister en de burgemeester wordt om verschillende redenen benadrukt. In de eerste plaats kan door het casusoverleg 'worden geconstateerd dat van personen een zodanige bedreiging uitgaat voor de nationale veiligheid dat een contact- of gebiedsverbod of een meldplicht moet worden opgelegd'.[332] In de tweede plaats is overleg van belang ten behoeve van de uitvoering van de genomen maatregelen. Zij kunnen inzet vragen van politieambtenaren en anderen, bijvoorbeeld particuliere beveiligers.[333] De te nemen maatregelen moeten ook aansluiten 'op de persoonsgerichte maatregelen die in het lokale multidisciplinaire casusoverleg worden afgestemd'.[334] Er is dan ook behoefte aan 'een nauw samenspel tussen decentraal bestuur en de Minister'.[335]

Niet alleen moet overleg worden gevoerd met de burgemeester. Ook moet 'afstemming worden gezocht' met de AIVD, MIVD en het OM teneinde te voorkomen dat lopende onderzoeken worden doorkruist.[336]

Ad d) Voor het toepassen van de maatregelen in de Twbmt geldt een aantal criteria. Art. 2 bepaalt dat de daarin genoemde maatregelen slechts kunnen worden opgelegd indien zij noodzakelijk zijn met het oog op de nationale veiligheid. Zij kunnen worden opgelegd aan een persoon wiens gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Art. 3 verwijst eveneens naar de nationale veiligheid en betreft een persoon waarvan het gegronde vermoeden bestaat dat deze zich buiten het Schengengebied zal aansluiten bij, kort gezegd, een terroristische organisatie. Art. 6 Twbmt heeft betrekking op een persoon (eventueel een rechtspersoon) die op grond van zijn gedragingen in verband wordt gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

De begrippen die in de verschillende artikelen worden genoemd, worden niet uitputtend toegelicht. We zagen reeds dat terroristische activiteiten moeten worden onderscheiden van terroristische misdrijven in art. 83 Sr. Tegelijkertijd worden de begrippen in het Wetboek van Strafrecht als 'richtsnoer' voorgesteld. Bij terroristische activiteiten moet het namelijk 'gaan om (ondersteuning) van activiteiten die worden verricht met een terroristisch oogmerk als bedoeld in art. 83a van het Wetboek van Strafrecht'.[337]

De term 'activiteiten' moet worden begrepen als gedragingen. Niet de overtuiging zelf, maar het daarnaar handelen kan aanleiding geven voor het toepassen van een maatregel uit de Twbmt. Tevens wordt gesproken van activiteiten, zodat één gedraging niet volstaat voor het toepassen van een maatregel.[338] In art. 3 wordt echter niet van terroristische activiteiten gesproken. Toepassing van de daarin verwoorde maatregel is niet aan een meervoud van gedragingen gebonden. Aansluiting bij een terroristische organisatie lijkt voldoende voor de toepassing ervan.[339]

---

[330] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 32.
[331] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 32.
[332] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 31; *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 6, 30.
[333] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 34.
[334] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 13; *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 29.
[335] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 32.
[336] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 41.
[337] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 13.
[338] *Handelingen II* 28 april 16, p. 82-13-29; *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 4.
[339] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 5.

De term nationale veiligheid moet worden onderscheiden van de term openbare orde.[340] Zij kan ook betrekking hebben op de internationale rechtsorde. Een aantasting daarvan zonder dat duidelijk sprake is van een concrete dreiging van de nationale veiligheid, zal vermoedelijk niet volstaan voor toepassing van de maatregelen uit de Twbmt. Helemaal duidelijk is dat niet.[341] Voor een dreiging voor de nationale veiligheid is niet vereist dat er ook sprake is van een terroristisch misdrijf of dat het begaan van een terroristisch misdrijf kan worden bewezen. De minister noemt als voorbeeld 'ondersteunende maar voor de jihadistische beweging cruciale activiteiten', overigens zonder die activiteiten te specificeren.[342]

Een 'gegrond vermoeden' wordt evenmin precies omschreven. Een dergelijk vermoeden moet 'worden gestaafd door concrete aanwijzingen' die met betrekking tot de toepassing van art. 3 'enkele elementen [moet] bevatten die duiden op uitreis' met de intentie om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie. Dergelijke aanwijzingen zijn bijvoorbeeld 'uitlatingen van betrokkene over zijn voornemen om uit te reizen, bestaande connecties met een terroristische organisatie of voorbereidingshandelingen voor uitreis'. Deze elementen kunnen volgens de minister bijvoorbeeld aan het licht zijn gekomen in de hiervoor besproken multidisciplinaire overleggen.[343]

3.7.3 Individuele maatregelen

Hoewel de aanleiding voor de Twbmt het gevaar is dat uitgaat van een groep jihadisten die geweld propageren, beperken de maatregelen in deze wet zich niet tot het bestrijden van het jihadisme. De wet is ook bedoeld om 'een dreiging voor de nationale veiligheid die zou uitgaan van andere vormen van terrorisme' tegen te gaan.[344] De Twbmt bestaat uit een serie maatregelen met een divers karakter die kunnen worden toegepast op individuen. Het gaat om:

i) een meldplicht en een locatie- en contactverbod (art. 2);
ii) een uitreisverbod (art. 3).

Ad i) De beperking van de bewegingsvrijheid in Nederland door middel van een verplichting of verboden wordt opgelegd door de minister van Veiligheid en Justitie (thans: Justitie en Veiligheid) (art. 1, onder a) aan een persoon die 'op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan' 'met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid', aldus art. 2, eerste lid. Art. 2a bepaalt dat het toezicht op het gebiedsverbod kan plaatsvinden via een technische voorziening. De in art. 2 genoemde maatregelen kunnen tezamen of alleen worden opgelegd. Wordt een meldplicht tezamen met een gebieds- of contactverbod opgelegd, dan strekt de meldplicht tot handhaving van die verboden. De meldplicht kan ook worden opgelegd ter handhaving van het uitreisverbod (art. 3).[345] De minister ziet in de meldplicht een alternatief voor voorlopige hechtenis, wanneer die (nog) niet kan worden bevolen.[346] Het niet naleven van maatregelen wordt beschouwd als een 'belangrijke aanwijzing' dat de nationale veiligheid in het geding is. 'Op dat moment moet er immers ernstig rekening mee worden gehouden dat de betreffende persoon zich met terroristische activiteiten inlaat.'[347]

[340] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 13.
[341] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 7.
[342] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 18.
[343] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 15.
[344] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 2.
[345] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 7, 35.
[346] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 15.
[347] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 35.

Het toepassen van een maatregel als genoemd in art. 2 betekent een inbreuk op verschillende grond- en mensenrechten. Dat brengt beperkingen in de toepassing van deze maatregelen met zich mee, bijvoorbeeld ten aanzien van de omschrijving en omvang van het gebied waarin een persoon zich niet mag bevinden. Er dient dan ook altijd een proportionaliteitstoets plaats te vinden.[348] Ten aanzien van het gebiedsverbod gaf de minister bijvoorbeeld aan dat een 'voor heel Nederland' opgelegd verbod 'vermoedelijk niet proportioneel [zal] worden geacht'. In dat geval is de bedreiging voor de nationale veiligheid zo groot, dat de persoon op wie de maatregel zou worden toegepast 'eigenlijk ook strafrechtelijk kan worden aangepakt'.[349] Dit wijst erop dat de Twbmt vooral in beeld komt als strafrechtelijk optreden niet mogelijk is.

Ad ii) Een uitreisverbod kan, indien noodzakelijk met het oog op de nationale veiligheid, worden opgelegd aan een persoon 'indien ten aanzien van deze persoon het gegronde vermoeden bestaat' dat deze zich buiten het Schengengebied 'zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een organisatie' die door de minister van Veiligheid en Justitie (thans: Justitie en Veiligheid) 'in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid' (art. 3). Deze maatregel vormt een aanvulling op reeds bestaande maatregelen die kunnen helpen voorkomen dat personen die zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie terugkeren naar Nederland. Het gaat dan concreet om de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een Nederlands paspoort vervallen te verklaren (art. 23 Paspoortwet, hierna: Pw).

Een paspoort kan op grond van art. 23 Pw ook worden geweigerd. Art. 18 van die wet biedt dezelfde mogelijkheden op verzoek van het OM indien het gegronde vermoeden bestaat dat een persoon die wordt verdacht van een feit waarop voorlopige hechtenis is gesteld of die onherroepelijk is veroordeeld tot vrijheidsbenemende straf of maatregel van een bepaalde duur of hoogte, zich door verblijf buiten de grenzen van een der landen van het Koninkrijk aan vervolging of tenuitvoerlegging van de straf zal onttrekken. Art. 24 Pw biedt de mogelijkheid een paspoort te weigeren of vervallen te verklaren indien het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon zich schuldig zal maken aan misdrijven tot strafbaarstelling waarvan het Koninkrijk zich bij verdrag heeft verplicht en er sprake is van recidive, inhoudende dat hij in de tien jaar voorafgaand aan de onderhavige feiten wegens zodanige feiten of medeplichtigheid onherroepelijk is veroordeeld. Het vervallen verklaren of weigeren is een complexe procedure waarbij diverse autoriteiten zijn betrokken: de minister, de burgemeester die het paspoort heeft verstrekt en eventueel het OM (vgl. art. 18, 23, 40 Pw). Daarbij moeten de wettelijke termijnen in acht worden genomen (vgl. art. 44 lid 4 en 45 en 46 Pw).

De bestaande regelingen in de Paspoortwet hebben aan het invoeren van art. 3 Twbmt ten grondslag gelegen en tot aanvulling van de Paspoortwet geleid (art. 23b en 46a0 Pw). Laatstgenoemde bepalingen houden in dat de beslissing tot weigering of vervallen verklaren van het paspoort wordt genomen door 'Onze minister die het aangaat', oftewel de minister van Justitie en Veiligheid, en dat de termijnen in art. 44, 45 en 46 Pw niet van toepassing zijn in het geval toepassing wordt gegeven aan de maatregel uit art. 3 Twbmt. Art. 3 Twbmt in combinatie met art. 23b en 46a0 Pw geeft een 'aanvullend instrumentarium om personen, ten aanzien waarvan het gegronde vermoeden bestaat dat zij naar deze gebieden zullen uitreizen met de intentie om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie, het uitreizen te verhinderen'.[350] De minister van Justitie en Veiligheid is, vanwege het 'belang van een centrale en gecoördineerde regie op de aanpak van terrorisme', bevoegd om het uitreisverbod op te leggen en om het paspoort te

[348] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 7; *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 14.
[349] *Handelingen II* 28 april 2016, p. 82-13-34.
[350] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 9.

weigeren of vervallen te verklaren, zonder tussenkomst van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de burgemeester.[351]

Het uitreisverbod gaat gepaard met het signaleren van de betreffende persoon in het Paspoortsignaleringsregister als bedoeld in art. 25 Pw. Om de persoon ook aan de andere buitengrenzen van het Schengengebied te kunnen signaleren zullen de personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd ook worden opgenomen in het Schengeninformatiesysteem (SIS). Ook de vervallen documenten kunnen in deze systemen worden gesignaleerd. Dit geeft grenswachten een zekere detectie- en controlemogelijkheid. Om de detectie- en controlemogelijkheid verder te vergroten is de Paspoortwet aangevuld met een bepaling waardoor het paspoort van personen aan wie een uitreisverbod is uitgevaardigd van rechtswege is vervallen (art. 47 lid 1, onder i Pw). De Paspoortwet kent een inleverplicht van het vervallen document (art. 56). Het niet naleven van deze plicht is strafbaar gesteld (art. 62 Pw).

Het uitreisverbod en het weigeren of vervallen verklaren van een paspoort betreft alleen een Nederlands paspoort of reisdocument.

> Het uitreizen met een document van een andere nationaliteit is veel lastiger tegen te gaan. Dat betekent niet dat het opleggen van een uitreisverbod aan personen die kunnen beschikken over een reisdocument van een andere nationaliteit volstrekt zinloos is. Als betrokkene bijvoorbeeld op Schiphol met het reisdocument van zijn andere nationaliteit wil uitreizen, is er sprake van een poging het uitreisverbod te overtreden. De persoon kan daarop worden aangehouden.[352]

Overtreding van een uitreisverbod in de Twbmt is als misdrijf strafbaar gesteld (art. 8 Twbmt). Erkend wordt dat wanneer een persoon tevens in het bezit is van een ander paspoort, omdat hij een dubbele nationaliteit bezit, het uitreisverbod moeilijker valt te handhaven. Bij personen die een tweede nationaliteit hebben van een lidstaat van de Europese Unie, gelden daarbij nog extra waarborgen. Overigens is niet vereist dat de persoon zich ten tijde van het opleggen van deze maatregel in Nederland bevindt. De maatregel kan ook worden opgelegd aan personen die zich op het moment van opleggen van de maatregel buiten het Schengengebied bevinden. De maatregel is niet alleen een uitreisverbod, maar kan de facto ook een inreisverbod zijn.

3.7.4 Afwijzen aanvragen en intrekken beschikkingen

Art. 6 Twbmt lijkt op bevoegdheden die in de Wet Bibop en de Algemene wet bestuursrecht staan vermeld, 'maar verschilt daarvan wezenlijk'.[353] De Wet Bibop (art. 3 lid 1) heeft niet alleen een beperkter bereik ten aanzien van de in te trekken of te weigeren beschikkingen, ook de gevallen waarin daartoe kan worden besloten zijn anders. Art. 6 Twbmt bevat een

> algemene weigerings- en intrekkingsgrondslag […], die niet beperkt is tot een aantal beschikkingen waar dat expliciet voor is bepaald, maar die toepasbaar is voor alle subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen waarbij een situatie als omschreven in art. 6 zich voordoet.[354]

Deze maatregel helpt voorkomen dat de overheid met een gedeeltelijke of volledige subsidie ongewild terroristische organisaties subsidieert. Ook de in art. 6 genoemde maatregel wordt beschouwd als aanvulling op reeds bestaande mogelijkheden om subsidies te weigeren of in te trekken. Tegelijkertijd moeten ze worden onderscheiden van maatregelen 'die strekken tot het beëindigen van uitkeringen, toeslagen of studiefinanciering van degenen die zich bij een terroristische strijdgroep [hebben] aangesloten. De maatregelen waar het hier om gaat richten

---

[351] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 10.
[352] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 37; *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 33-34; *Handelingen II* 28 april 2016, p. 82-13-31.
[353] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 17.
[354] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 17.

zich op personen die zich (nog) in Nederland bevinden.'[355] De in het citaat genoemde maatregelen staan in verschillende wetten en werden in 2017 ingevoerd.[356]

3.7.5 Strafrechtelijke maatregelen

Art. 8 bepaalt dat het opzettelijk overtreden van een verplichting of verbod, als bedoeld in art. 2 of 3, als misdrijf strafbaar is gesteld. Ook het onttrekken aan het elektronisch toezicht (art. 2a) is als misdrijf strafbaar gesteld. Beide feiten worden bedreigd met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie. Aan art. 67 lid 1, onderdeel c, Sv is art. 8 Twbmt toegevoegd zodat er sprake is van een geval van voorlopige hechtenis.

De wetsgeschiedenis besteedt ook aandacht aan de rechtsbescherming die de Twbmt biedt. Daarbij is uitgebreid ingegaan op mensenrechtelijke vraagstukken, zoals het recht op privacy en het recht om het land te mogen verlaten. Ook is stilgestaan bij de rechtsbescherming waarin de wet zelf voorziet. Dat zou bijvoorbeeld blijken uit de beperkte duur van de opgelegde maatregelen (maximaal zes maanden) en de motiveringsplicht. Hoewel de maatregel onbeperkt telkens met zes maanden kan worden verlengd en daaraan geen maximum is verbonden,[357] is dat volgens de minister 'uitdrukkelijk geen automatisme'.[358] De wet bepaalt namelijk dat een maatregel niet langer voortduurt dan 'strikt noodzakelijk is voor de bescherming van de nationale veiligheid' (art. 4).

Alvorens een maatregel op te leggen, 'dient de betrokkene als hoofdregel te worden gehoord omtrent het voornemen tot het nemen van dat besluit'.[359] Bij onder meer spoedeisendheid kan van het horen worden afgezien. De Twbmt volgt hier de Algemene wet bestuursrecht (art. 4:11). De Twbmt kent tevens de mogelijkheid van tijdelijke ontheffing of wijziging ten gunste van de betrokkene. Tevens staat tegen een besluit van de minister beroep open bij de bestuursrechter (art. 5). Deze dient bij zijn oordeel rekening te houden 'met feiten en omstandigheden die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen (toetsing ex nunc)'. Dit wijkt af van 'het beginsel dat de bestuursrechter bij zijn toetsing uitgaat van de feiten en het recht zoals dat van toepassing was ten tijde van het nemen van het bestreden besluit (toetsing ex tunc)'.[360] Hieruit volgt dat de rechter alle relevante omstandigheden bij zijn oordeel kan betrekken.[361] Beroep bij de bestuursrechter schorst het besluit waartegen het is ingesteld niet (conform art. 6:16 Awb). Het belang van het opleggen van de maatregel is daarvoor volgens de minister te groot. Bij de voorzieningenrechter kan wel een verzoek om voorlopige voorziening worden gedaan. Aan de betrokkenen kan kennisneming van stukken worden onthouden. Vooral informatie van de veiligheidsdiensten zal niet worden verstrekt.[362]

3.8 Het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid[363]

3.8.1 Opeenvolgende wijzigingen Rijkswet op het Nederlanderschap

De Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna RwN) schept de mogelijkheid het Nederlanderschap in te trekken in de gevallen, genoemd in art. 14 lid 2 RwN. Daarin staat onder

[355] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 19.
[356] Wet van 16 januari 2017, *Stb.* 2017, 78, in werking getreden op 1 oktober 2017 (Besluit van 22 september 2017, *Stb.* 2017, 354).
[357] *Handelingen II* 28 april 2016, p. 82-13-32.
[358] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 10.
[359] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 29.
[360] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 30.
[361] *Handelingen II* 28 april 2016, p. 82-13-32.
[362] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 31.
[363] Rijkswet van 10 februari 2017, *Stb.* 2017, 52, in werking getreden op 1 maart 2017 (Besluit van 10 februari 2017, *Stb.* 2017, 67).

andere dat na een onherroepelijke veroordeling wegens terroristische misdrijven het intrekken van het Nederlanderschap mogelijk is.[364] Het tweede lid werd in 2010 ingevoegd.[365] De achtergrond daarvan was dat met een onherroepelijke veroordeling voor de strafbare feiten die daarin zijn genoemd de persoon 'de essentiële belangen van het Koninkrijk heeft geschaad'. Het oordeel of daarvan sprake is, is voorbehouden aan de minister van Justitie en Veiligheid, niet aan de rechter die de persoon heeft veroordeeld tot een van de in art. 14 lid 2 RwN genoemde strafbare feiten.[366] Van schade aan essentiële belangen van het Koninkrijk is sprake wanneer de misdrijven 'tegen de staat of zijn instituties zijn gericht en een ernstig gewelddadig of vijandelijk element bevatten'.[367] De lijst van strafbare feiten bestond oorspronkelijk uit art. 83 en 205 Sr en werd in 2016 uitgebreid met art. 134a Sr.[368] Volgens de minister van Veiligheid en Justitie moet ook het faciliteren van het plegen van terroristische misdrijven aanleiding (kunnen) geven om het Nederlanderschap in te trekken.[369]

In de zojuist beschreven gevallen gaat het om een mogelijkheid het Nederlanderschap in te trekken na een onherroepelijke veroordeling door de strafrechter. In 2017 volgde een nieuwe wijziging van art. 14 RwN. Aan deze bepaling werden twee leden toegevoegd (lid 3 en 4):

Het intrekken van het Nederlanderschap van een persoon die de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt en die zich vrijwillig in vreemde krijgsdienst begeeft van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is (lid 3) (3.8.2)
Het in het belang van de nationale veiligheid intrekken van het Nederlanderschap van een persoon die de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt en die zich buiten het Koninkrijk bevindt, indien uit zijn gedragingen blijkt dat hij zich heeft aangesloten bij een organisatie die door de minister van Justitie en Veiligheid, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid (lid 4) (3.8.3)

Kader 3.9

3.8.2 Intrekken Nederlanderschap bij vrijwillig begeven in vreemde krijgsdienst

Wie de wapens opneemt tegen het Koninkrijk (in het bijzonder Nederland) of tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is door in krijgsdienst te gaan bij een andere staat behoort het Nederlanderschap niet langer te hebben. Die persoon heeft daarmee namelijk een 'gebrek aan loyaliteit' getoond.[370] Voorwaarden voor het verlies van het Nederlanderschap zijn dat de persoon zestien jaar of ouder is, dat deze persoon vrijwillig in dienst treedt bij een krijgsmacht die gevechtshandelingen verricht tegen het Koninkrijk of een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is. Niet nodig is dat de persoon een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Evenmin is vereist dat de persoon in het buitenland verblijft op het moment dat hij zich in vreemde krijgsdienst begeeft.[371] Vrijwilligheid vormt een belangrijke voorwaarde voor het

[364] *Kamerstukken II* 2008/09, 31813 (R1873), nr.6, p. 22.
[365] Rijkswet van 17 juni 2010, *Stb.* 2010, 242, in werking getreden op 1 oktober 2010 (Besluit van 14 juli 2010, *Stb.* 2010, 292).
[366] *Kamerstukken II* 2008/09, 31813 (R1873), nr. 3, p. 8.
[367] *Kamerstukken II* 2009/10, 31813 (R1873), nr. 16, p. 2; *Kamerstukken II* 2009/10, 31813 (R1873), nr. 27, p. 2.
[368] Rijkswet van 5 maart 2016, *Stb.* 2016, 121, in werking getreden op 31 maart 2016 (Besluit van 22 maart 2016, *Stb.* 2016, 122).
[369] *Kamerstukken II* 2013/14, 34016 (R2036), nr. 3, p. 2.
[370] *Handelingen I* 31 januari 2017, p. 16-5-37.
[371] *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 6, p. 35.

onttrekken van het Nederlanderschap.[372] In geval van dwang komt het onttrekken ervan niet in beeld.

3.8.3 Intrekken Nederlanderschap bij aansluiten bij terroristische organisatie

Art. 14 lid 4 RwN maakt het mogelijk het Nederlanderschap te ontnemen aan personen die zich in het buitenland bevinden

> en die zich blijkens informatie van bijvoorbeeld de inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben aangesloten bij een organisatie die door de Minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, is of wordt geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.[373]

Deze personen vormen bij terugkeer een bedreiging voor de nationale veiligheid. Hun terugkeer moet om die reden worden voorkomen. Dat kan worden bereikt door het intrekken van het Nederlanderschap en door deze persoon op hetzelfde moment tot ongewenst vreemdeling te verklaren op grond van art. 67 Vreemdelingenwet 2000. Deze maatregelen hebben tot gevolg dat een persoon geen toegang meer heeft tot het grondgebied van het Koninkrijk.

De minister noemt de aanvulling van art. 14 RwN een bescheiden bijdrage aan de strijd tegen terrorisme. De nationale veiligheid vraagt echter niet alleen om maatregelen tegen personen die zich op Nederlands grondgebied bevinden, maar ook om maatregelen tegen Nederlanders die zich in het buitenland bevinden en zich hebben aangesloten bij terroristische organisaties die aanslagen willen plegen op Nederlands grondgebied en om die reden een gevaar voor de nationale veiligheid vormen. Door het intrekken van het Nederlanderschap en door deze persoon tevens tot ongewenst vreemdeling te verklaren wordt de terugkeer naar Nederland en het Schengengebied bemoeilijkt.[374] Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan het beveiligen van de nationale veiligheid tegen terroristische misdrijven.[375]

Het intrekken van het Nederlanderschap is slechts mogelijk als aan de in het vierde lid genoemde voorwaarden is voldaan: het belang van de nationale veiligheid, een Nederlander die de leeftijd heeft van zestien jaar of ouder, die zich op het moment van de onttrekking niet in Nederland bevindt en die zich blijkens zijn gedragingen heeft aangesloten bij een terroristische organisatie zoals omschreven in het vierde lid. De belangrijkste voorwaarde is dat een persoon zich bij een organisatie heeft aangesloten. Om van aansluiting te spreken moet op grond van gedragingen van een persoon kunnen 'worden vastgesteld dat boven redelijke twijfel verheven is dat hij de door de terroristische organisatie nagestreefde doelen onderschrijft en de intentie heeft om zich aan te sluiten bij de organisatie', alsmede uit het verrichten van 'feitelijke handelingen voor of ten behoeve van de terroristische organisatie'. Het gaat dus zowel om de intentie om aan te sluiten als om feitelijke handelingen waaruit die aansluiting blijkt. Die handelingen hoeven geen geweldshandelingen te zijn.[376] Zelfs het huwen met een jihadstrijder zou onder omstandigheden tot de conclusie kunnen leiden dat een persoon zich bij een terroristische organisatie heeft aangesloten.[377] Tegelijkertijd wordt een enkel huwelijk niet snel voldoende geacht voor de

---

[372] *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 6, p. 36.
[373] *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 3, p. 3.
[374] *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 3, p. 7, 8; *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 6, p. 16; *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), C, p. 2-3.
[375] *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 3, p. 10.
[376] *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 3, p. 6-7; *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 6, p. 15. Elders in de wetsgeschiedenis wordt het criterium 'voldoende zekerheid' gehanteerd en het onderscheid met het strafrechtelijk bewijsrecht benadrukt. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 6, p. 20.
[377] *Kamerstukken I* 2015/16, 34356 (R2064), C, p. 9.

conclusie dat een persoon zich bij een dergelijke organisatie heeft aangesloten. Het zal om een combinatie van gedragingen moeten gaan.[378] Het aantonen van aansluiting zal op basis van verschillende bronnen kunnen geschieden, waaronder openbare bronnen en geheime informatie van inlichtingendiensten. Op basis van de beschikbare informatie maakt de minister een afweging.[379] De onschuldpresumptie geldt hierbij overigens niet:

> Het gaat hierbij niet om een schuldvraag, maar of betrokkene door zijn handelen voldoet aan de voorwaarden voor toepassing van de bevoegdheid tot intrekken van het Nederlanderschap. Het vorenstaande laat onverlet dat op de staat een bewijslast rust om aan te tonen dat betrokkene zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie.[380]

Het gaat om aansluiting bij een organisatie zoals omschreven in het vierde lid. Het Nederlanderschap kan ook aan een persoon worden onttrokken wanneer deze zich bij een organisatie aansluit die op dat moment nog niet op de lijst was opgenomen. Ook wanneer een organisatie op de lijst wordt geplaatst nadat een persoon zich daarbij heeft aangesloten, kan het Nederlanderschap aan hem worden onttrokken. Dat houdt ermee verband dat alleen die organisaties op de lijst komen te staan die de nationale veiligheid bedreigen. Die dreiging rechtvaardigt de terugwerkende kracht.[381] Tegelijkertijd kan het Nederlanderschap pas worden ingetrokken als een organisatie op de lijst staat. Die beslissing moet dus eerst worden genomen. De lijst is geen kopie van internationale sanctielijsten, omdat niet alle organisaties die daarop staan een dreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid vormen. De organisaties genoemd in het besluit worden terroristische organisaties genoemd, als bedoeld in art. 140a Sr. Tegelijkertijd sluit de omschrijving niet helemaal aan bij het terroristisch oogmerk als bedoeld in art. 83a Sr. In het besluit worden namelijk andere criteria gehanteerd.[382] De lijst wordt samengesteld op basis van informatie van veiligheids- en andere diensten en het OM.

Het onttrekken van het Nederlanderschap is geen automatisme, al geldt als 'uitgangspunt' dat de nationaliteit wordt ingetrokken in de gevallen waarin aan de wettelijke voorwaarden is voldaan.[383] De wettekst zelf maakt echter duidelijk dat er sprake is van een bevoegdheid, geen verplichting. De parlementaire geschiedenis van deze wet laat zien dat een beslissing om het Nederlanderschap te onttrekken alleen wordt genomen als de persoon tevens tot ongewenst vreemdeling kan worden verklaard.[384] Is dat om mensenrechtelijke en/of Europeesrechtelijke redenen niet mogelijk, dan wordt afgezien van het intrekken van het Nederlanderschap. Het intrekken van het Nederlanderschap kan ook achterwege worden gelaten wanneer dat uit oogpunt van opsporing, vervolging en berechting niet gewenst is.[385] Het is aan de minister om te

---

[378] *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), C, p. 10; *Handelingen II* 18 mei 2016, p. 84-8-29.
[379] *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 3, p. 6; *Kamerstukken I* 2015/16, 34356 (R2064), C, p. 8.
[380] *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 6, p. 27.
[381] Vgl. *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 6, p. 12.
[382] *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 3, p. 5. De lijst is te vinden in het Besluit vaststelling lijst organisaties die bedreiging vormen voor nationale veiligheid van 2 maart 2017, *Stcrt.* 2017, 13023, in werking getreden op 11 maart 2017 en laatst gewijzigd bij Besluit van 13 oktober 2020, *Stcrt.* 2020, 52922, in werking getreden op 27 oktober 2020. De organisaties als bedoeld in art. 14 lid 4 van de Rijkswet op het Nederlanderschap zijn (art. 1): Al Qa'ida en organisaties die daaraan zijn gelieerd, ISIS en organisaties die daaraan zijn gelieerd en Hay'at Tahrir al-Sham (HTS) en organisaties die daaraan zijn gelieerd. Het gaat hier om organisaties die 'a) geweld gebruiken om hun ideologische doeleinden te verwezenlijken/een ideologie hanteren waarvan geweld deel uitmaakt; b) die daarbij een antiwesterse (en daarmee anti-Nederlandse) agenda hanteren; en c) een antiwesterse agenda ook in de praktijk brengen, aanslagen plegen of hebben gepleegd tegen en in het Westen'. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 6, p. 11.
[383] *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 6, p. 13. Een persoon die reeds naar Nederland is teruggekeerd, zal voorwerp (kunnen) worden van strafrechtelijk onderzoek. Ook de Twbmt is op hem van toepassing. *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 6 p. 19.
[384] *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 3, p. 7; *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 6, p. 18.
[385] *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 3, p. 8.

bepalen of het intrekken van het Nederlanderschap een onaanvaardbare doorkruising van het strafrecht zal opleveren. De minister beloofde in overleg te zullen treden met het OM alvorens tot een beslissing over intrekking te zullen komen.[386] Tegelijkertijd is de minister duidelijk: de nationale veiligheid verzet zich ertegen het Nederlanderschap niet in te trekken enkel en alleen omdat een persoon strafrechtelijk zal worden vervolgd.[387] Dat betekent niet dat een persoon niet meer vervolgd zal kunnen worden, in sommige gevallen. Tegelijkertijd lijkt het intrekken van het Nederlanderschap nuttig wanneer 'strafrechtelijke vervolging wegens een in het buitenland begaan misdrijf en een niet-aanwezige verdachte voor aanzienlijke (bewijs)problemen zorgt'. Indien aan de eisen als bedoeld in art. 14, vierde lid, is voldaan, 'dient er ruimte te zijn voor intrekking van de nationaliteit'.[388] Op die manier wordt het immers mogelijk om 'gevaarlijke individuen' buiten het Koninkrijk te houden.[389] De regeling komt in ieder geval in beeld wanneer het strafrechtelijk instrumentarium niet (effectief) kan worden ingezet. Op dit punt is het standpunt van de minister niet eensluidend. Elders lijkt hij de strafrechtelijke weg wel voorop te stellen: hij wil liever iemand van zijn vrijheid beroven dan hem uit het Koninkrijk houden.[390]

Het onttrekken van het Nederlanderschap op grond van art. 14 lid 4 RwN is een beslissing van de minister van Justitie en Veiligheid die integraal wordt getoetst door de rechter, waarbij de persoon die het betreft, maar ook diens familieleden in het geval de betrokkene niet op de hoogte is geraakt van het besluit van de minister, zich kosteloos kan laten bijstaan door een raadsman en in welk geval geen griffiegeld is verschuldigd (hoofdstuk 7a RwN).

3.9 Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme[391]

3.9.1 Inleiding

Nieuwe verschijningsvormen van terrorisme, 'zoals het plegen van aanslagen door geradicaliseerde solistische daders, het plegen van aanslagen door personen die zijn teruggekeerd uit strijdgebieden in het Midden-Oosten en het gecoördineerde reizen van personen naar Europa om daar op later moment aanslagen te plegen', alsmede nieuwe Europese regelgeving, leidden de regering tot de Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme. Deze wet bevat een serie wijzigingen van en aanvullingen op het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering, alsmede van een aantal bijzondere wetten, waaronder de Wet op de economische delicten. Volgens de minister beoogt de wet een bijdrage te leveren 'aan verbetering van de strafrechtelijke en strafvorderlijke mogelijkheden om effectief op te treden tegen verschillende verschijningsvormen van terrorisme'.[392] De wijzigingen kunnen als volgt worden geclusterd:

Uitbreiding van de lijst van terroristische misdrijven en van de lijst van misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf (art. 83 en 83b Sr) waarmee werd voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad (3.9.2)[393]
Uitbreiding van de mogelijkheid tot het opleggen van de bijkomende straf van het ontzetten van het passief en actief kiesrecht bij veroordeling wegens het plegen van een terroristisch misdrijf (3.9.3)

[386] *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 6, p. 3, 5; *Kamerstukken I* 2015/16, 34356 (R2064), C, p. 11-12.
[387] *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 6, p. 10.
[388] *Kamerstukken II* 2015/16, 34356 (R2064), nr. 6, p. 10.
[389] *Handelingen I* 31 januari 2017, p. 16-5-27.
[390] *Handelingen II* 18 mei 2016, p. 84-8-30 en 84-8-39. Vgl. *Handelingen I* 31 januari 2017, p. 16-5-33.
[391] Wet van 26 september 2018, *Stb.* 2018, 338, in werking getreden op 16 oktober 2018 (Besluit van 12 oktober 2018, *Stb.* 2018, 355).
[392] *Kamerstukken II* 2016/17, 34746, nr. 3, p. 1, 4.
[393] *Kamerstukken II* 2020/21, 27925, nr. 757, p. 1.

Het mogen bevelen van gevangenhouding voor ten hoogste drie keer tien dagen bij verdenking van een terroristisch misdrijf zonder dat sprake is van ernstige bezwaren (art. 67 lid 4, tweede volzin, Sv) (3.9.4)
Het mogen afnemen van celmateriaal ten behoeve van een DNA-onderzoek bij een verdachte die in verzekering is gesteld zonder dat sprake is van ernstige bezwaren (art. 126zsa Sv) (3.9.5)
Uitbreiding van de aangifteplicht (art. 160, eerste lid Sv) (3.9.6)

Kader 3.10

3.9.2 Uitbreiding terroristische misdrijven en misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking

Kaderbesluit 2002/475/JBZ zoals gewijzigd bij Besluit 2005/671/JBZ werd in 2017 vervangen door Richtlijn (EU) 2017/541.[394] De onderhavige wet beoogde aan de implementatieverplichting van deze richtlijn te voldoen.[395] Vervanging van het Kaderbesluit werd nodig geacht vanwege de ontwikkeling van terroristische dreigingen en de wettelijke verplichtingen 'uit hoofde van het internationaal recht'. Daarbij wordt onder meer verwezen naar het in 2015 tot stand gebrachte Aanvullend Protocol bij het Verdrag van Warschau.[396] Het Aanvullend Protocol verplicht de verdragspartijen in het bijzonder in hun nationale wetgeving bepaalde gedragingen strafbaar te stellen. Het gaat om het met terroristisch oogmerk deelnemen aan een organisatie of groep, het krijgen van training voor terrorisme, het reizen naar het buitenland met terroristisch oogmerk, het financieren van reizen naar het buitenland met terroristisch oogmerk en het organiseren of anderszins faciliteren van reizen naar het buitenland met terroristisch oogmerk (art. 2 tot en met 6 van het Verdrag).[397] In de Richtlijn zijn de in het Aanvullend Protocol voorgestelde strafbaarstellingen overgenomen, zij het niet steeds in dezelfde redactie. De Richtlijn lijkt inhoudelijk echter niet van het Aanvullend Protocol af te wijken.

In de Richtlijn wordt het terroristisch misdrijf van artikel 1 lid 1 van het Kaderbesluit (artikel 3 lid 1 Richtlijn) geherformuleerd en de lijst van terroristische misdrijven uitgebreid met de strafbaarstelling van de onrechtmatige systeemverstoring en de onrechtmatige gegevensverstoring als bedoeld in artikel 4 en 5 van Richtlijn 2013/40/EU (artikel 3 lid 1, onder i Richtlijn 2017/541). Deze bepalingen werden in Nederland omgezet in respectievelijk artikel 138b lid 2 en 3 en 350a lid 2 Sr. Een feit, strafbaar gesteld in artikel 350a Sr, dat is begaan met een terroristisch oogmerk, is een terroristisch misdrijf (artikel 83 jo 354 lid 2 Sr). Dat was voor de implementatie van Richtlijn 2017/541 reeds het geval.[398] Voor artikel 138b Sr gold dat niet. Zodoende werd in de Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme art. 138b, vijfde lid, Sr aan art. 83 Sr toegevoegd. In art. 138b Sr is strafbaar gesteld het belemmeren van de toegang tot een geautomatiseerd werk (al dan niet behorende tot de vitale infrastructuur (lid 3)) door het ongevraagd toezenden van gegevens. Indien dat feit is begaan met terroristisch oogmerk is de maximum gevangenisstraf de helft hoger dan die op het eerste lid gesteld (lid 5). Het vijfde lid werd met de onderhavige wet ingevoerd, omdat het bij 'het ernstig verstoren van geautomatiseerde werken' 'denkbaar is dat zij worden gepleegd met een terroristisch

[394] Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad, *PbEU* L88/14.
[395] *Kamerstukken II* 2020/21, 27925, nr. 757, p. 1.
[396] *Trb.* 2016, 180, goedgekeurd bij Rijkswet van 4 november 2020, *Stb.* 2020, 486 en in werking getreden op 1 oktober 2021.
[397] Nederland meende met de bestaande strafbaarstellingen aan deze verplichting te doen. Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35381 (R2143), nr. 3.
[398] Wet van 10 juli 2013, *Stb*. 2013, 292, in werking getreden op 1 september 2013 (Besluit van 19 juli 2013, *Stb.* 2013, 321).

oogmerk'.[399] De toevoeging werd door de minister om systematische redenen gerechtvaardigd: ook andere cybercrimedelicten worden in art. 83 Sr als terroristisch misdrijf aangemerkt.[400]

Aan art. 138b Sr werd met de onderhavige wet ook een vierde lid toegevoegd, inhoudende de strafbaarheid van het belemmeren van de toegang tot een geautomatiseerd werk met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken. De maximum gevangenisstraf voor dit feit is een derde hoger dan die op het grondfeit is gesteld. Art. 138b lid 4 Sr is opgenomen in art. 83b Sr. Dat geldt ook voor art. 134a, 197a, zevende lid en art. 421 Sr. Tevens wordt 354a, eerste lid vervangen door 354a. Aan art. 354a, eerste en tweede lid Sr werd telkens art. 350c Sr toegevoegd. Daarmee werd een eerder verzuim hersteld.[401]

De mogelijkheid om art. 134a en 421 Sr aan art. 83b Sr toe te voegen werd reeds geboden in het Kaderbesluit 2008/919/JBZ. Die mogelijkheid werd bij de implementatie daarvan niet benut, omdat beide misdrijven 'naar hun inhoud al de voorbereiding of vergemakkelijking van terroristische misdrijven behelzen' en niet een ander rechtsbelang beogen te beschermen. De reden om art. 134a en 421 Sr nu wel te vermelden in art. 83b Sr heeft met internationale ontwikkelingen te maken en moet vanuit wetssystematisch oogpunt worden begrepen. Met de toevoeging van beide bepalingen kan het trainen voor terrorisme ook inhouden het zich bekwamen in het financieren van terrorisme.[402] Dat leidde bij de Afdeling advisering van Raad van State tot de vraag of er 'een soort kluwen ontstaat van aan elkaar geknoopte strafbaarstellingen die leidt tot strafrechtelijke aansprakelijkheid voor neutrale handelingen'.[403] De minister vond van niet:

> Te ruime strafrechtelijke aansprakelijkstelling wordt voorkomen doordat voor concrete gedragingen die strafbaar zijn gesteld in het kader van terrorisme altijd geldt dat zij enkel strafbaar zijn als zij met een vorm van opzet zijn gepleegd. Het is dus niet mogelijk dat het verrichten van een neutrale handeling ineens in de sleutel van terrorisme wordt geplaatst en strafbaar is.[404]

Ook art. 197a lid 7 Sr wordt aan art. 83b Sr toegevoegd. Dit betreft een met de onderhavige wet ingevoerd nieuw zevende lid waarin de op de in het eerste en tweede lid van art. 197a Sr omschreven feiten (kort gezegd: mensensmokkel) gestelde maximum gevangenisstraf met een derde wordt verhoogd indien de feiten worden gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken. Aanleiding voor het opnemen van een nieuw lid en vervolgens de verwijzing daarnaar in art. 83b Sr vormt de 'infiltratie van terroristen in vluchtelingenstromen uit conflictgebieden'. Volgens de memorie van toelichting zouden daders van mensensmokkel 'een sleutelrol' kunnen spelen in het voorbereiden en vergemakkelijken van terroristische misdrijven.[405]

3.9.3 Uitbreiding toepassingsbereik bijkomende straf ontzetting passief en actief kiesrecht

Volgens de Kiesraad vormt het plegen van een terroristisch misdrijf een 'ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel' die zou moeten kunnen leiden tot de toepassing van de bijkomende straf van ontzetting uit het passief en actief kiesrecht (art. 28 lid 1, onder 3°

[399] *Kamerstukken II* 2016/17, 34746, nr. 3, p. 11.
[400] Art. 83 Sr vermeldt niet expliciet andere cybercrimedelicten, maar via art. 176a (art. 161sexies) en art. 354a, tweede lid (art. 350a en 350c) Sr blijken enkele cybercrimedelicten, begaan met terroristisch oogmerk, een terroristisch misdrijf te kunnen zijn.
[401] *Kamerstukken II* 2016/17, 34746, nr. 3, p. 11.
[402] *Kamerstukken II* 2016/17, 34746, nr. 3, p. 4; *Kamerstukken II* 2017/18, 34746, nr. 6, p. 6.
[403] *Kamerstukken II* 2016/16, 34746, nr. 4, p. 14-15.
[404] *Handelingen II* 14 februari 2018, p. 52-9-21. Vgl. *Kamerstukken II* 2016/17, 34746, nr. 3, p. 5.
[405] *Kamerstukken II* 2016/17, 34746, nr. 3, p. 5.

Sr). Ontzetting was mogelijk bij een aantal delicten die op grond van art. 83 Sr een terroristisch misdrijf zijn, maar niet bij alle daarin genoemde delicten. Aan deze inconsistentie wenste de Kiesraad een einde te maken. Dit advies nam de regering over: ontzetting van het passief en actief kiesrecht kan worden uitgesproken bij een veroordeling wegens 'elk terroristisch misdrijf' waarbij tevens 'een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van ten minste een jaar' is opgelegd (art. 28 lid 3 Sr).[406]

3.9.4 Gevangenhouding zonder ernstige bezwaren

Met de onderhavige wet is het vierde lid van art. 67 Sv aangevuld door geen ernstige bezwaren te eisen bij een bevel gevangenhouding in geval van verdenking van enkele terroristische misdrijven (art. 114b, 120b, 140a, 176b, 289a, 304b en 415b Sr). Het bevel kan worden gegeven voor ten hoogste tien dagen, met de mogelijkheid de duur van de gevangenhouding te verlengen met tien dagen tot ten hoogste dertig dagen, telkens zonder dat ten aanzien van de verdachte ernstige bezwaren hoeven te bestaan (art. 67 lid 4, tweede volzin, Sv).

Aanleiding voor deze wijziging was de constatering van het OM dat de duur van de bewaring bij verdenking van een terroristisch misdrijf te kort is om zodanig onderzoek te doen dat de verdenking kan worden versterkt tot ernstige bezwaren. Onderzoek naar terroristische misdrijven is complex en kost tijd.

> Indien er evenwel uitzicht bestaat op positief resultaat van dat onderzoek binnen een redelijke termijn, moet naar het oordeel van het kabinet worden voorkomen dat in zo'n situatie [het bestaan van een verdenking van terroristische misdrijven, maar nog onvoldoende resultaten om de verdenking te versterken tot ernstige bezwaren, red.] de voorlopige hechtenis bij een verdenking van een terroristisch misdrijf moet worden opgegeven omdat er (nog) geen sprake is van ernstige bezwaren.[407]

Het beperken tot een specifiek aantal delicten houdt in het bijzonder verband met de ten tijde van het indienen van het wetsvoorstel actuele problematiek van 'terugkeerders uit de strijdgebieden in het Midden-Oosten'. De regeling is echter niet alleen voor deze categorie van personen bedoeld.[408]

De wijziging van de eisen voor een bevel gevangenhouding bij een specifieke groep terroristische misdrijven wordt gerechtvaardigd door 'de grote dreiging voor de veiligheid van burgers en van de gehele samenleving die uitgaat van terrorisme'.[409] Dat neemt niet weg dat voor het afgeven van een bevel gevangenhouding en voor het verlengen daarvan telkens moet voldaan zijn aan de gevallen van en gronden voor voorlopige hechtenis in een individuele casus.[410]

3.9.5 DNA materiaal afstaan zonder ernstige bezwaren

Art. 126zsa Sv maakt het mogelijk om celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek af te nemen bij een verdachte die wegens verdenking van een terroristisch misdrijf in verzekering is gesteld, zonder dat daarbij ernstige bezwaren zijn vereist. Invoering van deze bevoegdheid geschiedde vanwege 'het grote belang om omvattend onderzoek te kunnen verrichten naar terroristische misdrijven'.[411] De regeling is beperkt tot verdenking van terroristische misdrijven en strekt zich niet tot een verdenking van misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een

---

[406] *Kamerstukken II* 2016/17, 34746, nr. 3, p. 3-4.
[407] *Kamerstukken II* 2016/17, 34746, nr. 3, p. 6; *Kamerstukken I* 2017/18, 34746, C, p. 6.
[408] *Kamerstukken II* 2017/18, 34746, nr. 6, p. 9; *Kamerstukken II* 2017/18, 34746, nr. 7; *Kamerstukken I* 2017/18, 34746, C, p. 9.
[409] *Kamerstukken II* 2017/18, 34746, nr. 6, p. 12.
[410] *Kamerstukken I* 2017/18, 34746, C, p. 6, 9.
[411] *Kamerstukken II* 2016/17, 34746, nr. 3, p. 9.

terroristisch misdrijf.[412] Tevens moet de verdachte in verzekering zijn gesteld. Dat betekent dat de mogelijkheid om celmateriaal af te nemen beperkt blijft 'tot medeverdachten die zelf actief onderwerp van onderzoek zijn in verband met het plegen van ernstige misdrijven', waarmee (alle) terroristische misdrijven zijn bedoeld.[413]

3.9.6 Uitbreiding aangifteplicht

De bestrijding van terrorisme is erbij gebaat als 'informatie over mogelijk op handen zijnde aanslagen of – de voorbereiding van – andere terroristische misdrijven' ter kennis komt van opsporingsambtenaren. Om die reden is art. 160 Sv uitgebreid. Een ieder die kennis draagt van een terroristisch misdrijf is verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen bij een opsporingsambtenaar. Op die manier worden 'mensen in de omgeving van de verdachte' extra aangespoord 'om de concrete informatie die zij vaak hebben over de voorbereiding van terroristische misdrijven aan politie en openbaar ministerie te geven'.[414] De aangifteplicht bestaat pas als er een redelijk vermoeden is van een strafbaar feit. De verruiming van de aangifteplicht gaf geen aanleiding om het (familiair) verschoningsrecht te wijzigen.[415] Als reden wordt onder meer genoemd de vrees voor 'hoogst onbetrouwbare aangiftes'.[416]

3.10 De Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven[417]

3.10.1 Inleiding

Deze wet bevat regels ter implementatie van Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (zogeheten PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.[418] De mogelijkheid van het kunnen verwerken van passagiersgegevens heeft tot doel

> om de interne veiligheid binnen de Europese Unie te waarborgen, het leven en de veiligheid van personen te beschermen en een wettelijk kader te scheppen voor de bescherming van persoonsgegevens van passagiers bij de verwerking van deze gegevens door de bevoegde autoriteiten.[419]

Het belang van dit wetsvoorstel is erin gelegen om reisbewegingen van bepaalde personen binnen de Europese Unie in de gaten te kunnen houden zonder afbreuk te doen aan het recht op vrij verkeer van personen. Onderzoek naar reisgegevens kan volgens de memorie van toelichting bij de wet tot implementatie van de richtlijn een belangrijke bijdrage leveren aan onder meer 'het in kaart brengen van een terroristische organisatie'.[420]

Verschillende onderdelen van de richtlijn en de daarop gebaseerde wet worden in het vervolg van deze paragraaf besproken:

---

[412] *Kamerstukken I* 2017/18, 34746, C, p. 11.
[413] *Kamerstukken II* 2017/18, 34746, nr. 3, p. 9.
[414] *Kamerstukken II* 2016/17, 34746, nr. 3, p. 11; *Kamerstukken II* 2017/18, 34746, nr. 6, p. 17; *Handelingen II* 14 februari 2018, p. 52-9-24.
[415] *Kamerstukken II* 2017/18, 34746, nr. 6, p. 17; *Kamerstukken I* 2017/18, 34746, C, p. 3.
[416] *Handelingen II* 14 februari 2018, p. 52-9-19.
[417] Wet van 5 juni 2019, *Stb.* 2019, 205, volledig in werking getreden op 17 juli 2021 (Besluit van 14 juni 2021, *Stb.* 2021, 356).
[418] *PbEU* 2016, L119.
[419] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 3, p. 2.
[420] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 3, p. 7.

De verplichting van luchtvaartmaatschappijen om van elke vlucht aan de Passagiers-informatie-eenheid de passagiersgegevens te verstrekken waarover zij ten behoeve van de bedrijfsvoering beschikkingen (art. 4) (3.10.2)
De oprichting van een passagiersinformatie-eenheid die tot taak heeft de gegevens die de luchtvaartmaatschappijen verstrekken te verzamelen, op te slaan, te verwerken en door te geven aan de bevoegde nationale instanties, en uit te wisselen met de Passagiersinformatie-eenheden van de andere lidstaten en met Europol (art. 5) (3.10.3)
De uitwisseling van passagiersgegevens in Nederland en met andere lidstaten en doorgifte daarvan aan Europol en derde landen (art. 6 tot en met 8 en 9a e.v.) (3.10.4)
Regels met betrekking tot gegevensbescherming (art. 17 e.v.) (3.10.5)

Kader 3.11

3.10.2 Verplichting luchtvaartmaatschappijen

Art. 4 verplicht de luchtvaartmaatschappijen om bepaalde gegevens van passagiers te verstrekken aan een passagiersinformatie-eenheid.[421] Het gaat daarbij om gegevens die zij verzamelen voor hun eigen bedrijfsvoering, 'inclusief de verplichtingen die voortvloeien uit bestaande nationale en internationale regelgeving op het gebied van luchtvaart, immigratie, e.d.'.[422] In bijlage 1 van de memorie van toelichting worden als te verzamelen en verstrekken gegevens genoemd: datum van reservering en afgifte van het biljet (vliegticket), geplande reisdatum of -data, naam of namen, adres en contactgegevens, waaronder telefoonnummer en e-mailadres, volledige reisroute, reisbureau of reisagent, zitplaatsinformatie, alle bagage-informatie, enzovoorts. Genoemd worden ook alle verzamelde API-gegevens. API staat voor Advanced Passenger Information en daaronder worden begrepen

> soort, nummer, land van afgifte en geldigheidsdatum van een identiteitsdocument, nationaliteit, familienaam, voornaam, geslacht, geboortedatum, luchtvaartmaatschappij, vluchtnummer, datum van vertrek, datum van aankomst, luchthaven van vertrek, luchthaven van aankomst, tijdstip van vertrek, tijdstip van aankomst.[423]

De laatste gegevens worden in de memorie van toelichting voor het vaststellen van de identiteit van een passagier betrouwbaarder geacht dan PNR-gegevens, omdat luchtvaartmaatschappijen PNR-gegevens niet controleren op juistheid.[424]

De luchtvaartmaatschappijen verstrekken gegevens van vluchten naar of vanuit Nederland of waarbij een tussenlanding in Nederland wordt gemaakt (art. 3).[425] De gegevens worden digitaal verstrekt in overeenstemming met door de Europese Commissie opgestelde protocollen en ondersteunende 'dataformaten'.[426] Nationale 'aansluitdocumentatie' moet het voor de luchtvaartmaatschappijen nog duidelijker maken welke informatie zij op welk moment dienen te verstrekken.[427] De luchtvaartmaatschappij is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de

[421] Uitbreiding naar andere vervoersmaatschappijen en reisagentschappen is op verschillende momenten in Europees en nationaal verband bediscussieerd, maar op Europees niveau niet aan de orde. Zie COM(2020) 305 final, Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van Richtlijn (EU) 2016/681 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Nederland beziet 'op termijn' of een 'systematiek zoals vormgegeven in de richtlijn toegepast kan worden op hogesnelheidstreinen, bussen en/of ferry's' (*Kamerstukken I* 2018/19, 34861, D, p. 25).
[422] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 3, p. 4; *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 6, p. 5.
[423] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 2.
[424] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 3, p. 5.
[425] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 3, p. 44.
[426] Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/759 van de Commissie van 28 april 2017 betreffende de door luchtvaartmaatschappijen te gebruiken gemeenschappelijke protocollen en dataformaten bij het doorgeven van PNR-gegevens aan passagiersinformatie-eenheden, *PbEU* 2017, L113/48.
[427] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 6, p. 6.

aangeleverde gegevens.[428] Het aanleveren van gegevens geschiedt tussen 48 en 24 uur voor vertrektijd en onmiddellijk na het aan boord gaan van de passagiers in het vliegtuig dat klaar staat voor vertrek en waar de passagiers niet meer aan of van boord kunnen gaan (art. 4 lid 2).
Een luchtvaartmaatschappij kan door de passagiersinfomatie-eenheid worden verplicht om ook op andere tijdstippen gegevens te verstrekken wanneer de eenheid het verstrekken ervan noodzakelijk acht om te kunnen reageren op een concrete of specifieke dreiging die verband houdt met onder andere een terroristisch misdrijf (art. 4 lid 4).

3.10.3 Oprichting passagiersinformatie-eenheid

De luchtvaartmaatschappijen verstrekken de PNR-gegevens aan een passagiersinformatie-eenheid, in Nederland Pi-NL genoemd. Art. 5 geeft de eenheid twee taken: het verzamelen, opslaan en anderszins verwerken van door de luchtvaartmaatschappijen verstrekte gegevens en die gegevens of het resultaat ervan doorgeven aan de bevoegde instanties. Art. 9 bepaalt welke dat zijn: het OM, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de Koninklijke Marechaussee en de rijksrecherche. Gegevens kunnen ook worden gedeeld met passagiersinformatie-eenheden van andere lidstaten (art. 10). Pi-NL kan ook gegevens van passagiersinformatie-eenheden van andere lidstaten ontvangen en doorzenden naar de zojuist genoemde bevoegde autoriteiten (art. 9a). Ook met Europol kan Pi-NL PNR-gegevens delen (art. 12). Ook met derde landen, dat wil zeggen alle landen die geen lid zijn van de Europese Unie, kunnen PNR-gegevens worden gedeeld (art. 13).[429]
Pi-NL is ondergebracht bij de Koninklijke Marechaussee. Dit betreft een operationeel commando van de krijgsmacht en ressorteert in zoverre onder de minister van Defensie. In de uitvoering van de taken valt de eenheid echter onder de minister van Justitie en Veiligheid en is het een zelfstandige eenheid (art. 5 lid 3).[430]

3.10.4 Nationale en internationale uitwisseling van passagiersgegevens

De door de luchtvaartmaatschappijen aan Pi-NL aangeleverde gegevens worden uitsluitend met een specifiek doel verwerkt, namelijk 'het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven'. Het doel laat zien dat Pi-NL persoonsgegevens verwerkt ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek naar een aantal specifieke misdrijven. De verwerking kan geen ander doel dienen.[431] Het verwerken van persoonsgegevens op grond van deze wet beperkt zich tot terroristische misdrijven en ernstige misdrijven. Onder terroristische misdrijven vallen niet alleen de in art. 83 Sr genoemde misdrijven, maar ook de misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van terroristische misdrijven.[432]

De gegevens worden door Pi-NL verwerkt met het oog op het delen ervan met de bevoegde instanties of Europol (art. 6). Pi-NL doet zelf geen strafrechtelijk onderzoek, maar draagt slechts ten behoeve daarvan gegevens aan. Om te bepalen welke gegevens aan de bevoegde instanties worden verstrekt, maakt Pi-NL een vergelijking met (onderdelen van) databanken die nationaal of internationaal worden bijgehouden voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische misdrijven of ernstige misdrijven (art. 6 lid 2, onder a). Dit zijn databanken die 'gegevens bevatten met betrekking tot personen en voorwerpen die ten behoeve van het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische of ernstige misdrijven

[428] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 3, p. 7.
[429] Het delen van gegevens met derde landen is een gevoelig onderdeel van deze wet, dat nationaal maar ook op Europees niveau tot veel vragen heeft geleid. Een beoogd verdrag met Canada over het uitwisselen van gegevens werd door het Hof van Justitie in strijd met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verklaard. Advies 1/15 van het Hof (Grote Kamer), ECLI:EU:C:2017:592.
[430] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 3, p. 8; *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 6, p. 1, 2. Zie ook art. 3 subtaakbesluit Koninklijke Marechaussee 2019 (besluit van 19 december 2019, *Stcrt.* 2020, 13559, in werking getreden op 12 maart 2020).
[431] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 3, p. 5.
[432] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 3, p. 4.

worden gezocht […] en daarom "gesignaleerd" staan'.[433] Passagiersgegevens kunnen ook worden verwerkt overeenkomstig bepaalde risicocriteria die Pi-NL in samenspraak met de bevoegde instanties heeft vastgesteld (art. 6 lid 2, onder b jo. art. 7). Met behulp van risicocriteria kunnen personen worden onderkend die nog niet gesignaleerd staan. Daarmee kan bijvoorbeeld een netwerk beter in kaart worden gebracht.[434] Art. 7 lid 2 bepaalt dat deze criteria doelgericht, evenredig en specifiek moeten zijn 'voor het misdrijf waarbij de betrokkenheid van een persoon overeenkomstig de criteria kan worden bepaald'.[435] Het komt erop neer dat de criteria 'dusdanig scherp' moeten zijn opgesteld 'dat het systeem zo weinig mogelijk onschuldige personen aanduidt'.[436] De te gebruiken risicocriteria 'komen tot stand door analyse van (gedepersonaliseerde) PNR-gegevens, criminaliteitsanalyses en andere relevante informatie op basis waarvan de criteria worden bepaald die in verband worden gebracht met terrorisme en andere specifieke ernstige strafbare feiten'.[437] Risicocriteria kunnen onder meer reisgedrag en reisroutes betreffen. Herhaaldelijk wordt in de parlementaire stukken gewezen op het bepaalde in art. 7 lid 3, namelijk dat risicocriteria niet mogen zijn gebaseerd op 'ras of etnische afkomst, godsdienst of levensovertuiging, politieke gezindheid, lidmaatschap van een vakvereniging, gezondheid, seksuele leven of seksuele geaardheid van betrokkenen'.[438] De risicocriteria mogen slechts worden ingezet nadat een aantal stappen zijn gezet: een eerste beoordeling door een officier van justitie op proportionaliteit, subsidiariteit en evenredigheid, een eerste test en na een positieve uitkomst daarvan een beoordeling van de criteria door een commissie bestaande uit een vertegenwoordiging van recherchechefs van de bevoegde instanties, het openbaar ministerie en Pi-NL.[439] Na ingebruikname moeten zij vervolgens 'regelmatig worden getoetst'.[440] De wet biedt ook de mogelijkheid om PNR-gegevens te verwerken ten behoeve van het bijstellen van de risicocriteria (art. 6 lid 1, onder c).

De verwerking van de ontvangen PNR-gegevens door Pi-NL vindt automatisch plaats. Een 'hit' op basis van vergelijking met gegevens uit de ter beschikking gestelde databanken of op basis van risicocriteria wordt altijd gevolgd door een menselijke controle, alvorens te bepalen of de gegevens naar een bevoegde instantie worden gezonden opdat deze maatregelen moet treffen of nader (strafrechtelijk) onderzoek moet doen (art. 8). De minister spreekt hier van een objectieve toets.[441] Een hit moet ook worden vergeleken met de door Pi-NL op te stellen lijst van *false positives* (art. 20 lid 4): personen die ten onrechte aan de risicocriteria voldoen.[442] De door Pi-NL verwerkte gegevens of het verwerkingsresultaat van deze gegevens mogen door de bevoegde instanties uitsluitend verder worden verwerkt voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische of ernstige misdrijven (art. 9 lid 2). Voorgaande is ook van toepassing op het verstrekken van gegevens aan passagiersinformatie-eenheden van andere EU-lidstaten, Europol en derde landen, zij het dat het delen van informatie aan (steeds) strengere voorwaarden is verbonden (art. 10, 12 en 13).[443]

3.10.5 Regels met betrekking tot gegevensbescherming

De Europese en nationale wetgever onderkenden dat het verwerken van alle PNR-gegevens van passagiers van vluchten van, naar en tussen EU-lidstaten raakt aan het recht op privacy. Voor het aanpakken van zware vormen van criminaliteit, waaronder terrorisme, wordt het echter

[433] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 3, p. 10-11.
[434] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 3, p. 7.
[435] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 3, p. 46.
[436] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 6, p. 7.
[437] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 6, p. 16.
[438] Zie bijv. *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 6, p. 16; *Kamerstukken I* 2018/19, 34861, D, p. 19.
[439] *Kamerstukken I* 2018/19, 34861, D, p. 19.
[440] *Kamerstukken I* 2018/19, 34861, D, p. 7, 20.
[441] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 3, p. 11-12.
[442] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 3, p. 11; *Kamerstukken I* 2018/19, 34861, D, p. 22.
[443] *Kamerstukken I* 2018/19, 34861, D, p. 16.

noodzakelijk geacht en een aanvaardbare inbreuk op dit recht. Om te voorkomen dat er sprake is van een schending van dit recht moet het verwerken van gegevens onder meer aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit voldoen. De wetgever meent om verschillende redenen dat dat het geval is. In de eerste plaats mag Pi-NL alleen die gegevens verwerken en bewaren waartoe zij op grond van de onderhavige wet de beschikking mag krijgen en ten behoeve van het doel, genoemd in art. 2 van de wet.[444] Alle andere informatie, inclusief informatie over onderwerpen genoemd in art. 19,[445] moet worden gewist. Pi-NL krijgt ook geen beschikking over foto's, zodat deze niet worden opgeslagen.[446] Verwerking of opslag mag uitsluitend plaatsvinden in Nederland of in een andere lidstaat van de Europese Unie. In de tweede plaats is de bewaartermijn van PNR-gegevens bepaald op vijf jaar na ontvangst ervan door Pi-NL.[447] Na ommekomst van deze termijn moeten de gegevens worden gewist. Zes maanden na ontvangt van de gegevens moeten zij worden gedepersonaliseerd door afscherming van die gegevens. Deze gegevens kunnen slechts worden doorgegeven indien dat noodzakelijk is voor uitvoering aan een vordering op grond van het Wetboek van Strafvordering (of art. 19 WED) (of een verzoek van een andere lidstaat of een derde land). In dat geval is toestemming van de officier van justitie vereist. Ook dient de functionaris voor gegevensbescherming van Pi-NL op de hoogte te worden gesteld. Deze kan het verstrekken van gegevens controleren, doch niet beletten. Wel kan hij een melding doen bij de Autoriteit persoonsgegevens. In de derde plaats wordt iedere verwerking van PNR-gegevens 'gelogd en gedocumenteerd'. Daarmee kan de rechtmatigheid en integriteit van de verwerking van gegevens worden gecontroleerd. In de vierde plaats wordt de menselijke tussenkomst op grond van art. 9 als belangrijke waarborg voor een juiste gegevensbewerking genoemd.[448]

3.11 Samenhang en ontbrekende samenhang

3.11.1 Vijf niveaus van samenhang

De Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven is de laatste wet die in het kader van de bestrijding van terrorisme tot stand is gebracht en die in deze evaluatie wordt betrokken. Daarmee zijn we aangekomen bij de vraag naar de samenhang binnen en met name tussen de hiervoor besproken wetten. In dit hoofdstuk worden niet alle van de vijf niveaus van samenhang besproken. Vier komen aan bod, namelijk:

Samenhang tussen de strafrechtelijke onderdelen (3.11.2)
Samenhang tussen strafrecht en bestuursrecht/bestuurlijk optreden (3.11.3)
Samenhang tussen strafrechtelijk optreden en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten (3.11.4)
Samenhang binnen het bestuurlijk domein (3.11.5)

Kader 3.12

De samenhang binnen het bestuurlijk domein wordt niet uitputtend beantwoord; het antwoord moet ook worden gevonden naar aanleiding van het empirisch onderzoek. In par. 3.11.5 wordt

[444] Doelbinding vormt ook volgens de Europese Commissie een belangrijke waarborg voor de bescherming van gegevens. Zie COM(2020) 305 final, Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van Richtlijn (EU) 2016/681 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, p. 6.

[445] Het betreft persoonsgegeven waaruit iemands godsdienst of levensovertuiging, ras of etnische afkomst, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of geaardheid of lidmaatschap van een vakvereniging blijkt.

[446] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 6, p. 30.

[447] Voor de volledigheid zij vermeld dat naar aanleiding van rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU (arrest van 21 juni 2022, C-817/19) de minister van Justitie en Veiligheid aankondigde de bewaartermijn naar drie jaar terug te brengen. Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 34861 en 32761, nr. 35.

[448] *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 3, p. 52; *Kamerstukken II* 2017/18, 34861, nr. 6, p. 10; *Kamerstukken I* 2018/19, 34861, D, p. 4, 23.

wel een aantal punten besproken. Eén niveau van samenhang ontbreekt: samenhang tussen bestuurlijk optreden en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dit niveau is niet primair onderwerp geweest van wetgeving, maar vooral van het handelen van actoren en hoort om die reden bij het empirische deel van dit onderzoek (par. 4.3.2, 4.7 en 5.2). Bij de bespreking van de niveaus van samenhang zal tevens inzicht worden verschaft in verschillende lagere organisatorische en institutionele regelgeving. Er is voor gekozen die niet in een afzonderlijke paragraaf in dit hoofdstuk te bespreken, juist omdat het bij die regelgeving erom gaat te bezien of er tussen de verschillende betrokken instellingen sprake is van onderlinge samenhang.

3.11.2 Samenhang tussen de strafrechtelijke onderdelen

3.11.2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 werd de samenhang tussen de strafrechtelijke onderdelen omschreven als samenhang tussen het materiële strafrecht (het deel van het strafrecht dat de regels van strafrechtelijke aansprakelijkheid formuleert, alsmede de regels van strafrechtelijk sanctierecht, de executie van sancties uitgezonderd) en het strafprocesrecht. Meer in het bijzonder werd gewezen op het in literatuur veronderstelde en daarin gemunte 'multipliereffect'. Daarmee wordt bedoeld dat in de contraterrorismewetgeving de drempel voor strafrechtelijk ingrijpen 'dubbelop' is verlaagd door zowel de introductie van het begrip aanwijzingen van een terroristisch misdrijf als de introductie van strafbaarstellingen in de zogeheten voorfase, alsmede de verruiming van het toepassingsbereik van leerstukken op het terrein van de voorfase.

De voorfase kan worden omschreven als het terrein van het materiële strafrecht waarin aansprakelijkheid kan worden gevestigd zonder dat sprake is van schade of krenking aan een bepaald rechtsbelang. In plaats daarvan is sprake van een gevaar voor schade of krenking, waarbij dat gevaar soms concreet, maar vaak ook tamelijk abstract in de wet is omschreven. Deze paragraaf is erop gericht om inzicht te geven in dit multipliereffect (par. 3.11.2.4). Daarbij komt het aan op het vinden van een antwoord op de vraag of de wetgever zich van dit effect rekenschap heeft gegeven en welk oordeel daaromtrent is opgekomen. Anders gezegd, is het multipliereffect door de wetgever onderkend en zo ja, hoe is daarop gereageerd?

Alvorens op deze vraag in te gaan worden eerst de maatregelen op het terrein van het materiële strafrecht en strafprocesrecht in onderlinge samenhang bezien. In par. 3.11.2.2 wordt een overzicht gegeven van de maatregelen op het terrein van het materiële strafrecht en wordt bezien in hoeverre die samenhang vertonen en zo nee, waaruit het ontbreken van samenhang blijkt. Hetzelfde gebeurt met betrekking tot de maatregelen die op het terrein van het strafprocesrecht zijn genomen (par. 3.11.2.3). Beide paragrafen beginnen met een overzicht van maatregelen die over de jaren heen werden getroffen.

3.11.2.2 Samenhang binnen het materiële strafrecht

Op het terrein van het materiële strafrecht vonden heel wat veranderingen plaats.
Het overzicht in tabel 3.1 geeft aan welke bepalingen in het kader van de strafrechtelijke aanpak van terrorisme werden ingevoerd, welke bepalingen in het kader daarvan werden gewijzigd door wijziging van de delictsomschrijving of door toevoeging van onderdelen aan een artikel en welke nieuwe (dat wil zeggen vanaf de Wet terroristische misdrijven ingevoerde) wetsbepalingen op enig moment weer werden gewijzigd.

Wet	Paragraaf	Nieuwe bepalingen	Bestaande bepalingen gewijzigd	Nieuwe bepalingen gewijzigd
Wet terroristische misdrijven	3.2	83, 83a, 114a, 114b, 120a, 120b, 130a, 140a, 176a, 176b, 282b, 282c, 288a, 289a, 304a, 304b, 415a, 415b Sr, art. 33a	4, 4a, 5a, 10, 96, 122, 140, 161, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 173a, 173b, 205, 225, 285, 311, 312, 385a Sr, 55 Wet wapens en	-

		Wet explosieven voor civiel gebruik (nieuw hoofdstuk VA), 79 Kernenergiewet	munitie, 80, 81 Kernenergiewet, 6 Wet op de economische delicten	
Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven	3.4	-	46, 135, 136, 189 Sr	83 Sr
Regels met betrekking tot op een terroristenlijst vermelde organisaties	3.5	-	140 Sr	-
De strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme	3.6	83b, 134a, 322a, 354a Sr	4, 131, 132, 134, 205, 285, 318, 326 Sr	-
Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	3.7	8 Twbmt	-	-
Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme	3.9	120c, 130b, 176c, 295a, 304c, 354b, 415c Sr, 80b Kernenergiewet, 55a Wet wapens en munitie, 7 Wet op de economische delicten, 33c Wet explosieven voor civiel gebruik	136, 138b, 197a, 286, 354a Sr	83, 83b Sr
Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven	3.10	24 Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven	-	-

Tabel 3.1

Het overzicht leert in de eerste plaats dat de strafrechtelijke contraterrorismewetgeving zich vooral concentreert in het Wetboek van Strafrecht. Wijzigingen buiten het wetboek zijn beperkt tot een aantal wetten (Wet op de economische delicten, Wet wapens en munitie, Kernenergiewet en Wet explosieven voor civiel gebruik, de Twbmt en de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven). Het overzicht leert in de tweede plaats dat de strafrechtelijke contraterrorismewetgeving niet in één keer tot stand kwam, maar over een periode van zestien jaar (2003-2019), waarbij twee periodes kunnen worden onderscheiden: een eerste periode (2003-2009) en een kortere tweede periode (2017-2019). In de derde plaats kan onderscheid worden gemaakt tussen bepalingen die zijn gelegen op het terrein van het aansprakelijkheidsrecht en bepalingen die zijn gelegen op het terrein van het sanctierecht. Vooral in de Wet versterking aanpak terrorisme werden bepalingen ingevoegd op het laatstgenoemde terrein, terwijl de eerdere contraterrorismewetten vooral leidden tot nieuwe strafbaarstellingen en verruiming van het toepassingsbereik van bestaande materieelrechtelijke leerstukken. In de vierde plaats valt op dat art. 83 Sr sinds de inwerkingtreding in 2004 een tweetal keer is gewijzigd. Art. 83b Sr werd één keer gewijzigd. Voor art. 83 en 83b geldt dat in beide gevallen bepalingen aan deze artikelen werden toegevoegd. Dat betekent dat sinds 2004 meer misdrijven een terroristisch misdrijf werden en sinds 2009 meer misdrijven een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Van de artikelen die voor 2004 al bestonden, geldt dat verschillende bepalingen in de loop van de tijd werden gewijzigd, onder meer met het

oog op de aanpak van terrorisme. Het gaat daarbij om art. 4 Sr (rechtsmacht), art. 136 Sr (strafbaarstelling van het verzwijgen van een voornemen tot een misdrijf), 140 Sr (strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie) en art. 205 Sr (strafbaarstelling van het werven voor de gewapende strijd). Een leerstuk dat voor 2004 al bestond, de strafbare samenspanning (art. 80 Sr), kreeg met de contraterrorismewetgeving een veel groter bereik en werd uit een zekere winterslaap gehaald. Hetzelfde geldt voor de in art. 96, tweede lid Sr omschreven strafbaarstellingen van diverse en soms erg ruim omschreven voorbereidingshandelingen (zie hierna).

De Wet terroristische misdrijven introduceerde in 2004 het terroristisch misdrijf en het terroristisch oogmerk. Daarbij werd grotendeels aangesloten bij het met de wet te implementeren Kaderbesluit 2002/475/JBZ. Van een woordelijke implementatie daarvan is echter nooit sprake geweest. Er werd voor gekozen om het terroristisch oogmerk (art. 1 Kaderbesluit) en de terroristische organisatie (art. 2 Kaderbesluit) op eigen wijze te omschrijven. Dat heeft met betrekking tot het terroristisch oogmerk, zoals dat is omschreven in art. 83a Sr, geleid tot tekstuele afwijkingen ten opzichte van het Kaderbesluit. Die afwijkingen zijn met de implementatie van Richtlijn (EU) 2017/541 blijven bestaan. Ook de omschrijving van deelneming in het nationale recht (art. 140 lid 4 Sr) wijkt af van de tekst van het Kaderbesluit en de Richtlijn.

Verschillende afwijkingen zijn in par. 3.2 genoemd. In de literatuur werd in het bijzonder het verschil benadrukt tussen 'een bevolking ernstig vrees aanjagen' in art. 1, onder a Kaderbesluit (thans art. 3 lid 2 Richtlijn) en 'de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen' in art. 83a Sr.[449] Zorgen bestonden daarbij vooral over het bereik van het terroristisch misdrijf: de grens tussen politiek (dieren)activisme en terrorisme zou te onduidelijk worden. Deze zorgen konden deels worden weggenomen door toevoeging van het bestanddeel 'wederrechtelijk' in art. 83a Sr. Tegelijkertijd bleef de vraag wanneer bij iemand sprake is van een terroristisch oogmerk en wat daarvoor precies nodig is. Deze vraag lijkt in het kader van politiek (dieren)activisme niet in de rechtspraktijk aan de orde te zijn gekomen. Pregnanter bleek de vraag naar het oogmerk en wat voor het bewijs daarvan minimaal vereist moet zijn. In de literatuur is ten aanzien van het oogmerk de vraag gesteld in hoeverre bij het bewijs daarvan (politieke of religieuze) overtuigingen een rol kunnen spelen en hoe groot die rol zou mogen zijn. Een al te grote rol daarvoor werd beschouwd als een breuk met het geldend strafrecht dat een (politieke of religieuze) overtuiging of gezindte niet als grond voor aansprakelijkheid erkent.[450] De rechtspraak wijst echter op een zekere terughoudendheid met betrekking tot het gebruik van overtuigingen als bewijs voor het oogmerk; uiteindelijk lijken die niet doorslaggevend en zoekt de rechter het bewijs van het terroristisch oogmerk in het handelen van de verdachte.[451]

Waar het gaat om samenhang, worden verschillende knelpunten gesignaleerd:

a) Samenhang ontbreekt bij de strafbaarstellingen in de voorfase.
b) Samenhang ontbreekt ten aanzien van de strafmaxima.
c) Samenhang tussen artikel 83 en 83b Sr is niet altijd even duidelijk.

Kader 3.13

Ad a) Samenhang ontbreekt bij de strafbaarstellingen in de voorfase. Het belang van de overtuiging speelt niet zozeer bij voltooide terroristische misdrijven, maar juist in de fase die daaraan

[449] J.M. Lintz, *De plaats van de Wet terroristische misdrijven in het materiële strafrecht. Een onderzoek naar de wederzijdse beïnvloeding door de Wet terroristische misdrijven en het Wetboek van Strafrecht en enkele bijzondere wetten* (diss. Rotterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 83-86.
[450] Vgl. Y. Buruma, 'Moslimradicalisme en het strafrecht', *DD* 2005, p. 267-268.
[451] A. Fransen, J. Kerkhofs & P.A.M. Verrest, *Terrorisme: een analyse van het Belgische en Nederlandse materieel strafrecht* (preadvies Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht), Oisterwijk; Wolf Legal Publishers 2017, p. 128-129.

voorafgaat.[452] Het Wetboek van Strafrecht kende vóór de invoering van terroristische misdrijven al voorbereidingsdelicten (ook als algemeen leerstuk: art. 46 Sr); hun aantal nam toe met de invoering van diverse terroristische misdrijven. Het gaat dan bijvoorbeeld om misdrijven die met de Wet terroristische misdrijven werden ingevoerd en waarin de samenspanning tot ernstige misdrijven werd strafbaar gesteld en op grond van art. 83 Sr als terroristisch misdrijf werden gekwalificeerd. Concreet gaat het om art. 114b, 120b, 176b, 282c, 289a, 304b, 415b Sr en art. 80 lid Kernenergiewet. Er zijn meer strafbepalingen tot de voorfase te rekenen. Daaronder kunnen in het bijzonder worden genoemd: art. 140a Sr (deelneming aan een terroristische organisatie), art. 225 lid 3 Sr (valsheid in geschrift met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken), art. 311, eerste lid, onder °6 Sr (diefstal met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken), art. 312 lid 2, onder 5° Sr (diefstal met geweld, gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken) en art. 55 lid 5 Wet wapens en munitie (handelen in strijd met diverse voorschriften van deze wet met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken).

Na de inwerkingtreding van de Wet terroristische misdrijven werden meer misdrijven die tot de voorfase kunnen worden gerekend ingevoerd. Daaronder vallen onder andere art. 134a Sr (deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme), art. 131 lid 2 en 132 lid 3 Sr (opruiing tot een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf of verspreiding van geschriften die opruien tot een dergelijk misdrijf) en art. 322a Sr (verduistering met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken). Deze voorbereidingsdelicten zijn niet altijd op dezelfde wijze omschreven. Soms is een oogmerk vereist, in andere gevallen niet. In de literatuur is door verschillende auteurs en in het bijzonder Keulen bezwaar gemaakt tegen de (tekstuele) verschillen tussen de voorbereidingsdelicten die sedert de inwerkingtreding van de Wet terroristische misdrijven werden ingevoerd.[453]

Deze auteur wijst op art. 96 lid 2 Sr waarin een groot aantal voorbereidingshandelingen strafbaar zijn gesteld. Sinds de inwerkingtreding van de Wet terroristische misdrijven luidt art. 96 lid 2 Sr als volgt:

> Dezelfde straf [als gesteld op het feit strafbaar gesteld in het eerste lid] is toepasselijk op hem die, met het oogmerk om een der in de artikelen 92-95a omschreven misdrijven voor te bereiden of te bevorderen:
> 1°. een ander tracht te bewegen om het misdrijf te plegen, te doen plegen of mede te plegen, om daarbij behulpzaam te zijn of om daartoe gelegenheid, middelen of inlichtingen te verschaffen;
> 2°. gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van het misdrijf zich of anderen tracht te verschaffen;
> 3°. voorwerpen voorhanden heeft waarvan hij weet dat zij bestemd zijn tot het plegen van het misdrijf;
> 4°. plannen voor de uitvoering van het misdrijf, welke bestemd zijn om aan anderen te worden medegedeeld, in gereedheid brengt of onder zich heeft;
> 5°. enige maatregel van regeringswege genomen om de uitvoering van het misdrijf te voorkomen of te onderdrukken, tracht te beletten, te belemmeren of te verijdelen.

[452] J.M. ten Voorde, 'Het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme getoetst aan criteria voor strafbaarstelling in de voorfase', *DD* 2012, p. 94-112; M.J. Borgers, *De vlucht naar voren* (oratie VU Amsterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007; E. Prakken, D. Roef, 'Strafbare voorbereiding in Nederland: juridische overkill', in; F. Verbruggen, E. Prakken & D. Roef, *Voorbereidingshandelingen in het strafrecht* (preadviezen Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2003.

[453] B.F. Keulen, 'Strafrecht en crises', in: *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging* 2014-I, p. 207-210.

De in art. 96 lid 2 Sr genoemde misdrijven zijn terroristische misdrijven, indien zij zijn begaan met een terroristisch oogmerk (art. 83, onder 1° Sr). Het toepassingsbereik van art. 96 lid 2 Sr is met de genoemde wet gevoelig uitgebreid. Art. 96 lid 2 Sr is van toepassing verklaard op een groot aantal misdrijven naast de in art. 96 lid 1 Sr genoemde misdrijven die de veiligheid van de staat beogen te beschermen.[454] Daar waar art. 96 lid 2 Sr van overeenkomstige toepassing is verklaard gaat het overigens steeds om terroristische misdrijven.[455]

De gedragingen genoemd in art. 96 lid 2, onder 1° en 3° Sr lijken ook strafbaar te kunnen zijn op grond van de algemene regelingen van respectievelijk art. 46a en 46 Sr. Tussen deze bepalingen bestaan enkele relevante verschillen, die onder andere door Verrest op een rij zijn gezet.[456] De verschillen lijken in de wetsgeschiedenis niet van een rechtvaardiging te zijn voorzien. Ten opzichte van art. 46a en 46 Sr zijn in art. 96 lid 2 Sr ook meer gedragingen strafbaar gesteld, bijvoorbeeld het plannen voor de uitvoering van het misdrijf (onderdeel 4°). Het aldaar omschreven handelen zou ook als deelneming aan een terroristische organisatie strafbaar kunnen zijn, zij het dat de bewijslast voor het onder art. 96 lid 2, onder 4° Sr strafbaar gestelde feit minder hoog ligt, ook al geldt daarvoor ook een oogmerkvereiste. Wat daarvan zij, bewijs voor deelneming aan een organisatie hoeft niet te worden geleverd.

Dat geldt ook voor art. 205 Sr, dat het werven voor de gewapende strijd strafbaar stelt.[457] Onder werven kan blijkens de wetsgeschiedenis ook trachten te werven worden verstaan, onder meer door beïnvloeding, ideologisch rijp maken en dergelijke. Daarmee ontstaat een zekere overlap met het in art. 96 lid 2 onder 1° Sr strafbaar gestelde feit. Het werven ziet op het begaan van strafbare gedragingen in de vorm van gewapende strijd. Werven voor geweld staat in art. 205 Sr voorop.[458] Daarmee is het toepassingsbereik niet onvergelijkbaar met dat van art. 96 lid 2 Sr, dat naast de gewelddadige handelingen tegen de staat, ook van toepassing is op andere in de wet genoemde gewelddadige handelingen. Art. 205 Sr heeft ten opzichte van art. 96 lid 2 Sr in zoverre een ruimer bereik dat gewapende strijd niet tot de in de wet omschreven gewelddadige handelingen is beperkt. Tegelijkertijd zal het bij gewapende strijd vaak gaan om gedragingen waarop art. 96 lid 2, onder 1° Sr eveneens van toepassing kan zijn. Zo bezien is het verschil tussen beide strafbepalingen relatief. Dat geldt in het bijzonder wanneer gewapende strijd het plegen van een terroristisch misdrijf inhoudt (art. 205 lid 3 Sr).

Verwantschap bestaat ook tussen art. 96 lid 2 Sr en art. 134a Sr. Enkel afgaande op de wettekst heeft art. 134a Sr een breder bereik: het stelt ook strafbaar het trainen voor misdrijven die terroristische misdrijven voorbereiden of vergemakkelijken en het oogmerkvereiste ontbreekt.[459] De tekst van art. 134a Sr en van art. 96 lid 2, onderdeel 2° Sr lijken niettemin sterk op elkaar. Alleen het kennis en vaardigheden verwerven of een ander bijbrengen ontbreekt expliciet in art. 96 lid 2, onderdeel 2° Sr.[460] Deze overlap roept vragen op met betrekking tot het ten laste leggen en de toepassing van de samenloopregeling. Hieromtrent geeft de wetgever geen houvast. De Hoge Raad heeft het bereik van art. 134a Sr beperkt door te overwegen dat voor een

[454] *Kamerstukken II* 2002/03, 28463, nr. 8.
[455] Art. 92 lid 2 Sr wordt genoemd in de volgende bepalingen: art. 114b lid 2, 120b lid 2, 122 lid 2, 176b lid 2, 282c lid 2, 289a lid 2, 304b lid 2, 415b lid 2 Sr, 80 lid 3 Kernenergiewet.
[456] A. Fransen, J. Kerkhofs & P.A.M. Verrest, *Terrorisme: een analyse van het Belgische en Nederlandse materieel strafrecht* (preadvies Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht), Oisterwijk; Wolf Legal Publishers 2017, p. 149; B.F. Keulen, 'Strafrecht en crises', in: *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging* 2014-I, p. 215; J.M. Lintz, *De plaats van de Wet terroristische misdrijven in het materiële strafrecht. Een onderzoek naar de wederzijdse beïnvloeding door de Wet terroristische misdrijven en het Wetboek van Strafrecht en enkele bijzondere wetten* (diss. Rotterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 441; N.J.M. Kwakman, *Terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2013, p. 66 e.v.
[457] Y. Buruma en E.R. Muller, 'Wet Terroristische Misdrijven in perspectief', *NJB* 2003, p. 2143.
[458] Vgl. HR 12 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:897.
[459] M. van Noorloos, 'De strafrechtelijke aanpak van terrorisme en Syriëgangers vanaf 2014', *DD* 2015/56.
[460] B.F. Keulen, 'Strafrecht en crises', in: *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging* 2014-I, p. 209-210.

bewezenverklaring is vereist dat de gedragingen in voldoende verband staan met enige vorm van training.[461] Daarmee is ook het verschil met art. 96 lid 2, onderdeel 2° Sr duidelijker geworden, nu die bepaling dat verband niet eist.

Volgens Keulen heeft art. 96 lid 2 Sr in de wetssystematiek een centrale plaats verworven. Dat is opvallend, omdat art. 46 Sr als de algemene voorziening van voorbereidingshandelingen geldt. Keulen spreekt mede daarom van een 'ratjetoe'.[462] Dit standpunt wordt in de literatuur breder gedeeld. Het probleem is tweeledig. Ten eerste wordt gesteld dat de relatie tussen het algemeen deel van het Wetboek van Strafrecht, dat de grenzen van strafrechtelijke aansprakelijkheid stelt, en de strafbaarstellingen in het bijzonder deel diffuus is geworden. Waar poging, voorbereiding en vrijwillige terugtred in het algemeen deel de grenzen van de strafrechtelijke voorfase bepalen, worden die bepalingen (de voorbereidingshandelingen in het bijzonder) 'bij wijze van spreken voortdurend links en rechts ingehaald' hetgeen hun 'begrenzende functie' ondergraaft, aldus De Hullu.[463] Ten tweede wordt gesteld dat er een te grote overlap tussen strafbaarstellingen zou zijn ontstaan die tot een verdere uitbreiding van strafrechtelijke aansprakelijkheid leidt. Zo is niet alleen training voor terrorisme strafbaar gesteld maar ook het deelnemen aan een organisatie die tot oogmerk heeft het trainen voor terrorisme. Gelet op het ruime bereik van beide strafbaarstellingen, levert dat strafbaarheid op van handelingen die heel ver van een terroristische aanslag gelegen zijn en waarbij ook een tamelijk abstract gevaar tot strafbaarheid kan leiden. Deze combinaties van strafbaarstellingen blijken geen academische exercitie, maar worden in de praktijk volop gebruikt.[464] Over het mogelijke bezwaar van overlap van strafbaarstellingen kan ook genuanceerder worden gedacht.

Ad b) Samenhang ontbreekt ten aanzien van de strafmaxima. De Wet terroristische misdrijven voorzag in forse straffen voor het begaan van terroristische misdrijven. De straffen zijn in de regel de helft hoger dan het strafmaximum dat voor andere, vergelijkbare misdrijven kan worden opgelegd. Daarmee heeft de wetgever voor een andere systematiek gekozen dan tot dan toe gebruikelijk was; eertijds werden strafmaxima bij algemene strafmaatverhogende omstandigheden namelijk veelal met een derde verhoogd (samenloop, recidive, zie art. 10 lid 3 Sr). De verhoging met de helft is daarbij niet consequent doorgevoerd.[465] Ten opzichte van art. 140 Sr is het strafmaximum van het in art. 140a Sr strafbaar gesteld feit zelfs tweeëneenhalf keer hoger. Op samenspanning tot misdrijven begaan met een terroristisch oogmerk staat een gevangenisstraf van maximaal tien jaar. Die straf is ook gesteld op de in art. 96 lid 2 Sr strafbaar gestelde voorbereidingshandelingen. De maximumgevangenisstraffen die op andere misdrijven in de voorfase van terroristische misdrijven zijn gesteld, variëren nogal. Art. 134a Sr, een bepaling die in belangrijke mate overlapt met art. 96, tweede lid, Sr, kent een maximumgevangenisstraf van acht jaar. Voor art. 205 Sr geldt een strafmaximum van vier jaar. Daar kan een derde bovenop

[461] HR 31 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:1011, *NJ* 2016/435, m.nt. Keijzer.
[462] B.F. Keulen, 'Strafrecht en crises', in: *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging* 2014-I, p. 215.
[463] J. de Hullu, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 407; G.P.M.F. Mols, 'Over het bereik van artikel 134a Sr: het diasporaperspectief', *Nieuwsbrief Strafrecht* 2015, p. 49-56. Relativerend op basis van rechtspraak van de Hoge Raad is K. Veegens, 'Het 10-jarig bestaan van de Wet Terroristische Misdrijven. Stand van zaken in de jurisprudentie', *DD* 2014/31.
[464] M. Pestman en T.M.D. Buruma, 'Terrorismevervolgingen: een bloemenketting met doornen', *Strafblad* 2016/37.
[465] En spoorde een tijd niet met het uitgangspunt dat de tijdelijke gevangenisstraf lange tijd was gemaximeerd op vijftien jaar (artikel 10 lid 2 Sr). Zie daarover P.A.M. Mevis, 'Enkele opmerkingen over aard, formulering en toepassing van bepaalde straf(maximum)verhogende omstandigheden, recidive en terroristisch misdrijf in het bijzonder', in: M.S. Groenhuijsen & J.B.H.M. Simmelink (red.), *Glijdende schalen. Liber amicorum J. de Hullu*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2003, p. 433-451; J.S. Nan e.a., *Verhoging strafmaximum moord; is veertig het nieuwe dertig?*, Rotterdam/Den Haag: Erasmus School of Law/WODC 2019, p. 26. Dit euvel werd pas in 2013 rechtgezet (Wet van 28 februari 2013, *Stb.* 2013, 84, in werking getreden op 1 april 2013 bij Besluit van 22 maart 2013, *Stb.* 2013, 108).

komen in het geval de gewapende strijd waarvoor wordt geworven het plegen van een terroristisch misdrijf inhoudt (art. 205, derde lid Sr). Er kan een verschil optreden tussen het strafmaximum voor samenspanning en het strafmaximum voor voorbereidingshandelingen als bedoeld in art. 46 Sr. Samenspanning tot het misdrijf dat strafbaar is gesteld in art. 117, eerste lid Sr wordt, indien het misdrijf is te begaan met een terroristisch oogmerk gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaar. Voorbereiding van dat feit kan worden gestraft met een maximum van acht jaar gevangenisstraf (art. 46 lid 2 Sr). Opvallend is dat de maximumgevangenisstraf wel hoger ligt als het feit met levenslange gevangenisstraf wordt bedreigd (tien jaar versus vijftien jaar; zie art. 46 lid 3 Sr).

Opvallend is ook het verschil in maximumgevangenisstraf tussen misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Het trainen voor dergelijke misdrijven wordt bedreigd met een gevangenisstraf van maximaal acht jaar. Verschillende misdrijven die zijn aangewezen als misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf kennen een (veel) lager strafmaximum dan dat van art. 134a,[466] zoals uit onderstaande tabel blijkt. In die gevallen is niet het plegen van het feit, maar het trainen voor dat feit door de wetgever aangeduid als een (soms zelfs veel) ernstiger misdrijf.

Art. 134a	8 jaar
Art. 131 lid 2	6 jaar en 8 maanden
Art. 132 lid 3	3 jaar en 4 maanden
Art. 138b lid 4	2 jaar en 8 maanden (lid 1), 4 jaar (lid 2) en 6 jaar en 8 maanden (lid 3)
Art. 197a lid 7	8 jaar (lid 1 en lid 2)
Art. 205 lid 3	5 jaar en 4 maanden
Art. 225 lid 3	8 jaar (lid 1 en 2)
Art. 285 lid 4	2 jaar en 8 maanden (lid 1), 5 jaar en 4 maanden (lid 2), 8 jaar (lid 3)
Art. 311 lid 1, onderdeel 6°	6 jaar
Art. 312 lid 2, onderdeel 5°	12 jaar
Art. 317 lid 3 jo. 312 lid 2, onderdeel 5°	12 jaar
Art. 318 lid 2	5 jaar en 4 maanden
Art. 322a	4 jaar
Art. 326 lid 2	5 jaar en 4 maanden
Art. 354a	2 jaar en 8 maanden (art. 350 lid 1, 350a lid 1, 350c lid 1), 4 jaar (art. 350 lid 2, 351), 5 jaar en 4 maanden (art. 350a lid 3, 352)[467]

Tabel 3.2

Ad c) Samenhang tussen artikel 83 en 83b Sr is niet altijd even duidelijk. Tabel 3.1 (zie hierboven) laat zien dat strafrechtelijke contraterrorismewetgeving niet tot één wet is beperkt. Al gauw rondom de invoering van de Wet terroristische misdrijven constateerde de regering dat het daarbij niet kon blijven.[468] Tegelijkertijd wordt het belang van samenhang tussen reeds genomen en nieuwe maatregelen telkens onderstreept.[469] Die samenhang zou onder meer moeten hebben gebleken uit opeenvolgende rapportages die over de aanpak van terrorisme in Nederland elk (half) jaar naar de Tweede Kamer werden gezonden. Deze brieven richtten zich echter met name op de uitvoering van beleid, minder op de samenhang in de (straf)wetgeving zelf. Op dat onderwerp doemt voor wat betreft het materiële strafrecht nog een laatste hersenbreker op.

[466] Hetzelfde geldt in vergelijking met art. 421 Sr. Het financieren van het misdrijf dat is strafbaar gesteld in art. 138b lid 4 Sr wordt met een veel hoger strafmaximum bedreigd dan het misdrijf zelf.
[467] Met toepassing van art. 354 Sr kunnen de straffen nogmaals met een derde worden verhoogd.
[468] *Kamerstukken II* 2003/04, 29754, nr. 1, p. 1.
[469] *Kamerstukken II* 2005/06, 29754, nr. 60, p. 4.

De Wet terroristische misdrijven introduceerde het terroristisch misdrijf en het terroristisch oogmerk. Art. 83 in combinatie met art. 83a Sr kunnen de toets der kritiek van Kaderbesluit 2002/475/JBZ doorstaan, maar bleken een te beperkt bereik te hebben gelet op het in 2005 in Warschau tot stand gekomen Europees verdrag ter voorkoming van terrorisme. Dat verdrag omschrijft terroristisch misdrijf als 'elk van de misdrijven vallend onder de reikwijdte van en omschreven in een van de in de bijlage bij het Verdrag genoemde verdragen' (art. 1 lid 1). Onder de daarin genoemde misdrijven vallen ook andere dan in art. 83 Sr vermelde misdrijven. Dit zijn misdrijven die een terroristisch misdrijf voorbereiden of vergemakkelijken. Het Kaderbesluit kende deze misdrijven ook, maar had ze geen naam gegeven en in ieder geval niet bestempeld als terroristisch misdrijf, maar als misdrijven in verband met terroristische activiteiten (art. 3). Het Verdrag van Warschau schaarde deze en vooral andere gedragingen onder het terroristisch misdrijf. De Nederlandse wetgever koos er vervolgens niet voor om de reikwijdte van het terroristisch misdrijf tot die misdrijven te verruimen, iets waarvoor de wetgever gelet op het Verdrag van Warschau en in de bijlage bij dat verdrag genoemde verdragen had kunnen kiezen, maar waarmee de wetgever dan een andere koers zou zijn gevaren ten opzichte van het Kaderbesluit.[470] In plaats daarvan introduceerde de wetgever art. 83b Sr. Dat somt de misdrijven op die een terroristisch misdrijf voorbereiden of vergemakkelijken.[471] Daaronder vallen onder meer opruiing, mensensmokkel, valsheid in geschrift, diefstal, afpersing en afdreiging, oplichting en verschillende vormen van beschadiging van goederen.

De misdrijven genoemd in art. 83b Sr verhouden zich niet op dezelfde wijze tot het voorbereiden of vergemakkelijken van een terroristisch misdrijf. Bij de meeste van de in art. 83b Sr genoemde misdrijven is bij het begaan van het misdrijf (ook) het oogmerk op het voorbereiden of vergemakkelijken van een terroristisch misdrijf vereist. Bij sommige delicten ontbreekt dat oogmerkvereiste. Dat is het geval bij opruiing en het verspreiden van opruiende geschriften (art. 131 en 132 Sr), waarbij voorwaardelijk opzet lijkt te volstaan.[472] Ook bij art. 134a en 421 Sr wordt geen oogmerk op het voorbereiden of vergemakkelijken van een terroristisch misdrijf vereist. Bij art. 134a Sr zagen we evenwel dat het opzet voor de trainer en de trainee uiteenloopt, zodat deze stelling niet zonder meer voor alle gedragingen die onder art. 134a Sr vallen opgaat. De vraag komt ook op waarop het oogmerk in bepalingen als bijvoorbeeld art. 225 lid 3 Sr precies gericht is. De wet eist oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken. Is het oogmerk dan ook op het terroristisch oogmerk gericht? Indien dat wel het geval is, hoe moet een oogmerk op een oogmerk worden vastgesteld? Het valt op dat bij de invoering van art. 83b Sr de wetgever geen duidelijkheid heeft verschaft over het vaststellen van het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken. Alleen ten aanzien van art. 134a Sr is ingegaan op het al dan niet vereiste vaststellen van het terroristisch oogmerk, en daaruit kan worden afgeleid dat het terroristisch oogmerk niet hoeft te worden bewezen.[473] Onduidelijk is echter of dat ook voor de in art. 83b Sr genoemde bepalingen opgeld doet. Men kan zich dat om systematische redenen wel voorstellen, maar een antwoord op deze vraag is uitgebleven. Met het opnemen van art. 134a Sr in art. 83b Sr is die onduidelijkheid niet opgehelderd.

3.11.2.3 Samenhang binnen het strafprocesrecht

Opeenvolgende contraterrorismewetgeving bracht ook geregeld wijziging van het Wetboek van Strafvordering met zich mee. Het volgende overzicht maakt de omvang daarvan duidelijk. De tabel (3.2) geeft inzicht in welke bepalingen op het terrein van het strafprocesrecht met de hierboven

[470] En Richtlijn (EU) 2017/541 die spreekt van misdrijven in verband met terroristische activiteiten.
[471] Daarbij is een fout ingeslopen met betrekking tot art. 354a Sr. Die bepaling bestaat uit twee leden, waarvan alleen het eerste lid betrekking heeft op misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Het eerste lid verdient expliciet vermelding in art. 83, aanhef en onderdeel 2° Sr.
[472] Vgl. Ten Voorde, in: *T&C Strafrecht*, aant. 7 bij art. 131.
[473] A. Fransen, J. Kerkhofs & P.A.M. Verrest, *Terrorisme: een analyse van het Belgische en Nederlandse materieel strafrecht* (preadvies Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht), Oisterwijk; Wolf Legal Publishers 2017, p. 157.

besproken wetten werden ingevoerd of gewijzigd. Daarbij zij opgemerkt dat verschillende van die wetten direct wijziging aanbrachten in de in te voeren regeling. Dat houdt ermee verband dat ten tijde van de invoering van de wetten op het terrein van terrorisme, ook veel andere wetten tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering leidden. Wie de in het Staatsblad gepubliceerde wetten leest, kan al gauw de draad kwijtraken, ook omdat de nummering van de ingevoerde artikelen niet bijzonder toegankelijk is.

	Par.	Nieuwe bepalingen	Bestaande bepalingen gewijzigd	Nieuwe bepalingen gewijzigd
Wet afgeschermde getuigen	3.3	136d, 219b, 226g, 226h, 226i, 226k, 226k, 226l, 226m Sv[474]	136c, 178a, 187d, 190, 210, 264, 288, 344, 344a, 349, 360 Sv	-
Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven	3.4	126za, 126zb, 126zc, 126zd, 126ze, 126zf, 126zg, 126zh, 126zi, 126zj, 126zk, 126zl, 126zm, 126zn 126zo,[475],[476] 126hh, 140a, 552i Sv	21, 32, 66, 67, 126aa, 126bb, 126ee, 126ff, 132a, 138d, 552i, 552oa Sv, 13.2a, 13.4 Telecommunicatiewet	-
Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	3.7	-	67 Sv	-
Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme	3.9	126zsa Sv	67, 160 Sv	-

Tabel 3.3

Tabel 3.2. laat zien dat de contraterrorismewetgeving vooral heeft geleid tot de invoering van nieuwe of de uitbreiding van bestaande strafvorderlijke bevoegdheden. De wetten introduceerden de afgeschermde getuige en maakten de inzet mogelijk van diverse opsporingsmethoden in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Ook werd de mogelijkheid van DNA-onderzoek bij onderzoek naar terrorisme verruimd, zonder alle waarborgen die de wet voor DNA-onderzoek in strafzaken kent. De wet verruimde ook de mogelijkheid om voorlopige hechtenis op te leggen en creëerde de mogelijkheid de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting uit te stellen met als gevolg dat tot de aanvang van de zitting aan de verdachte processtukken kunnen worden onthouden. Nieuwe bevoegdheden, verruiming van de mogelijkheid bestaande bevoegdheden in te zetten en een nieuw criterium op basis waarvan bevoegdheden mogen worden uitgeoefend, dat lijkt de kern van de wetten die wijzigingen aanbrachten in het Wetboek van Strafvordering.

Met het oog op samenhang is kritiek geleverd op diverse punten:

a) Onduidelijkheid over het begrip 'aanwijzingen'
b) De afgeschermde getuige verstaat zich lastig met het geldende strafvorderlijk kader

Kader 3.14

[474] De Wet afgeschermde getuige regelde ook de hernummering van art. 226g tot en met 226m in 226m tot en met 226s Sv in geval van inwerkingtreding van de Wet toezeggingen aan getuigen in strafzaken. Deze hernummering werd ook verwerkt in de artikelen 136d, 178a, 210 en 288 Sv.

[475] Deze bepalingen staan in de nieuwe titels VB en VC, de bestaande titels Vb en Vc werden geletterd Vd en Ve en kregen een ander opschrift.

[476] De wet regelde ook de hernummering van artikel 126zk tot en met 126zo naar 126zq tot en met 126zu in verband met de inwerkingtreding van de Wet bevoegdheden vorderen gegevens. De inwerkingtreding van andere wetten, onder andere de Wet computercriminaliteit II, zou tot wijziging van bepalingen leiden en tot invoeging van nieuwe bepalingen. Een en ander levert een lastig te lezen wetswijziging op.

Ad a) Onduidelijkheid van het begrip 'aanwijzingen'. De kritiek richtte zich niet alleen op de betrekkelijke vaagheid van het begrip en het ontbreken van een definitie in de wet, maar vooral ook op het onderscheid tussen aanwijzingen en verdenking. Tussen aanwijzingen en verdenking zou, gelet op de voorbeelden die in de parlementaire stukken werden gegeven ter onderbouwing van het nut van het invoeren van aanwijzingen in het Wetboek van Strafvordering, een betrekkelijk gering verschil bestaan.[477] Daarnaast hebben wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht ertoe geleid dat tamelijk snel sprake kan zijn van een verdenking wegens een terroristisch misdrijf, omdat daarvoor niet altijd is vereist dat de gedragingen voorbij samenspanning of voorbereiding zijn gekomen.[478] Zodoende wordt de meerwaarde van 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf' betwijfeld, terwijl het ontbreken van een scherp onderscheid tussen aanwijzingen en verdenking de onderlinge samenhang van de diverse regelingen in het Wetboek van Strafvordering niet ten goede zou komen. Tegelijkertijd wordt gesteld dat de introductie van het begrip aanwijzingen een buffer heeft opgeworpen tegen een al te grote verruiming van het verdenkingsbegrip.[479]

De verruiming van de mogelijkheid om bewaring te vordering zonder de eis van ernstige bezwaren, laat zich begrijpen door de introductie van aanwijzingen. De stap van aanwijzingen naar ernstige bezwaren zou volgens de wetgever te groot zijn, zodat de laatste moest komen te vervallen. Daarbij kan in onderzoek naar terroristische misdrijven een snelle toepassing van vrijheidsbenemende dwangmiddelen gewenst zijn. Kritiek op de regeling van art. 67 lid 4 Sv is er ook. Bij het inzetten van opsporingsbevoegdheden in geval van aanwijzingen van terroristische misdrijven is een belangrijke plaats ingeruimd voor het criterium 'in het belang van het onderzoek'. Dat criterium ontbreekt in art. 67 lid 4 Sv. Ook vanuit het oogpunt van een samenhangende regeling had daarvoor wel kunnen worden gekozen. Deze kritiek zou ook kunnen worden geuit bij het onthouden van stukken (art. 66 lid 3 Sv), juist omdat dat wordt gerechtvaardigd met het oog op de complexiteit van contraterrorismeonderzoeken. Met betrekking tot art. 67 lid 4 Sv kan ook de vraag worden gesteld waarom de gevangenhouding zonder ernstige bezwaren slechts kan worden bevolen voor een select aantal gedragingen. De keuze daarvoor hangt blijkens de wetsgeschiedenis samen met de zogeheten terugkeerdersproblematiek (par. 3.9.4). Dit is een specifiek probleem waarbij de vraag kan worden gesteld waarom niet is gekozen voor wetgeving met een algemener en tijdlozer karakter. Zo ontstaat het idee van wetgeving die voor een bepaald probleem is bedoeld; een gevoel van samenhang krijgt men niet.

Ad b) De afgeschermde getuige verstaat zich lastig met het geldende strafvorderlijk kader. Ook de afgeschermde getuige kreeg geen goede pers. Naast mensenrechtelijke bezwaren die verband houden met het recht van verdachten om getuigen à charge te horen,[480] werden ook andere vragen gesteld. Hoewel de regeling is ingevoerd als reactie op een vonnis in een terrorismezaak, is de regeling blijkens de wettekst niet tot terroristische misdrijven beperkt.[481] Zij strekt zich uit over zaken die het staatsbelang raken. Welke zaken dat kunnen zijn en of zij de facto zullen zijn beperkt tot terrorismezaken, is onduidelijk. Over de regeling zelf wordt gesteld dat zij een oplossing zou vormen waarvan 'niet veel [mag] worden verwacht'. Dat houdt verband met de wettelijke geheimhoudingsplicht van AIVD-functionarissen waaraan niet wordt getornd en met de beperkte mogelijkheden die de rechter-commissaris heeft gekregen om 'de getuigenverklaring [van AIVD-

[477] J.P. Cnossen en M.A.H. van der Woude, 'De "aangewezen" aanpak ter voorkoming van terreur?', *Strafblad* 2016, p. 251-258.
[478] Th. de Roos, 'Opsporingsbevoegdheden verruimd in strijd tegen terrorisme. De nieuwe wetsvoorstellen helpen niet', *Advocatenblad* 2004, p. 178.
[479] P.H.P.H.M.C van Kempen, 'Terrorismebestrijding door marginalisering strafvorderlijke waarborgen', *NJB* 2005, p. 400.
[480] P. van der Kruijs, 'Het vereiste van redelijk vermoeden op basis van anonieme informatie in het bijzonder bij terroristische misdrijven', *Strafblad* 2004, p. 255-270.
[481] E. Prakken, 'Terrorisme en het strafproces', *Strafblad* 2004, p. 229.

functionarissen] op betrouwbaarheid te toetsen'.[482] Dit punt wordt indringender wanneer informatie niet afkomstig is van de nationale inlichtingen- en veiligheidsdiensten maar van buitenlandse diensten.[483] De beperkte toetsing aan betrouwbaarheid van de getuigenverklaring door de rechter lijkt in scherp contrast te staan met een uitgangspunt van het wettelijk stelsel, dat er juist van uitgaat dat het een rechter is die de betrouwbaarheid van het in een zaak te gebruiken bewijs beoordeelt. We keren bij de relatie tussen AIVD en strafvorderlijke instanties op dit punt nog terug (zie par. 3.11.4).

3.11.2.4 Multiplier effect

De inzet van strafvorderlijke bevoegdheden staat ten dienste van het vervullen van het materiële strafrecht. Dat betekent ook dat het inzetten van deze bevoegdheden mede van (de inhoud van) het materiële recht afhankelijk is. Daarbij geldt: hoe eenvoudiger strafrechtelijke aansprakelijkheid kan worden gevestigd, hoe eerder een verdenking voor het begaan van een strafbaar feit denkbaar is en hoe sneller kan worden overgegaan tot de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden. Hoewel de rechtspraak over terroristische misdrijven niet laat zien dat de enkele intentie voldoende is voor strafbaarheid, blijkt ook dat de lat voor strafrechtelijke aansprakelijkheid bij toegepaste terroristische misdrijven en misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking daarvan in de rechtspraak niet al te hoog hoeft te liggen.[484] Een verdenking kan dan ook tamelijk snel zijn gevestigd. Er moet bedacht worden dat de mogelijkheid om strafrechtelijk onderzoek te doen en opsporingsbevoegdheden in te zetten in geval van terroristische misdrijven ook bestaat bij aanwijzingen. Voor aanwijzingen van een terroristisch misdrijf is minder (concrete en objectiveerbare) informatie nodig dan voor een verdenking. Nu verschillende terroristische misdrijven ook gevaarzettingsdelicten zijn, is het reëel te denken dat daarvoor betrekkelijk eenvoudig aanwijzingen kunnen bestaan. Zo ontstaat wat in de literatuur een 'multiplier effect' is genoemd: het verlagen van de grens van strafrechtelijke aansprakelijkheid kan met de mogelijkheid om op basis van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf strafvorderlijke bevoegdheden in te zetten tamelijk eenvoudig tot strafvorderlijk optreden tegen burgers leiden die zich daardoor op grond van betrekkelijk weinig informatie in hun mensenrechten beperkt zien worden.[485] Dit effect lijkt op het politieke niveau wel onder ogen te zijn gezien, maar niet tot een ander oordeel over de te nemen maatregelen hebben geleid.

Het belang onderzoek te kunnen doen op basis van aanwijzingen wordt onderbouwd onder verwijzing naar de dreiging van voltooide terroristische aanslagen. Daarbij is niet ingegaan op de omstandigheid dat die aanwijzingen ook betrekking kunnen hebben op de samenspanning van terroristische misdrijven, of de voorbereidingshandelingen zoals omschreven in art. 96, tweede lid, Sr. Het is overigens opvallend dat onderzoek op basis van aanwijzingen wel mogelijk is wanneer wordt verwezen naar deze bepaling, maar niet wanneer wordt verwezen naar art. 134a Sr, dat immers geen terroristisch misdrijf is maar een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking daarvan. Er is geen rechtvaardiging voor deze keuze gegeven. Niet ondenkbaar is dat de wetgever zich niet heeft hoeven en willen bekreunen om de verruiming van de inzet van

[482] P.M. Frielink, 'Terreurbestrijding en strafwetgeving', *Strafblad* 2004, p. 243.
[483] J.W. Fokkens, 'Strafrecht en terrorisme', *NJB* 2004, p. 1347-1351.
[484] A. Fransen, J. Kerkhofs & P.A.M. Verrest, *Terrorisme: een analyse van het Belgische en Nederlandse materieel strafrecht* (preadvies Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht), Oisterwijk; Wolf Legal Publishers 2017; K. Veegens, 'Het 10-jarig bestaan van de Wet Terroristische Misdrijven. Stand van zaken in de jurisprudentie', *DD* 2014/31; M. van Noorloos, 'De strafrechtelijke aanpak van terrorisme en Syriëgangers vanaf 2014', *DD* 2015/56, M. van Noorloos, 'Annotatie Lang. Voorbereiding van terrorisme', *Crimmigratie en recht* 2019, p. 114-121.
[485] C.P.M. Cleiren, 'Aanwijzingen voor de wetgeving bij veiligheidsvraagstukken en terrorismebestrijding. Grenzen aan de dynamische wisselwerking tussen materieel en formeel strafrecht', in: W. Huisman, L.M. Moerings & G. Suurmond (red.), *Veiligheid en recht. Nieuwe doelwitten en strategieën*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 175-192. Zie ook M.A.H. van der Woude, *Wetgeving in een Veiligheidscultuur. Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland bezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

bevoegdheden in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf, onder meer omdat ook de wetgever zich realiseerde dat de invoering van nieuwe gevaarzettingsdelicten, die het voorbereiden van terroristische aanslagen strafbaar stellen, de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden op basis van een verdenking al goed mogelijk maakt. Daarnaast geldt dat de wetgever al snel het vizier verlegde naar een ander terrein van het recht, namelijk het bestuursrecht waarbinnen eveneens maatregelen ter voorkoming van terroristische aanslagen worden geïntroduceerd. Bij de wetgever lijken de aanwijzingen in ieder geval al snel na de inwerkingtreding van de betreffende wet hun aanvankelijke aantrekkingskracht te hebben verloren.

3.11.3 Samenhang tussen strafrecht en bestuursrecht/bestuurlijk optreden

3.11.3.1 Strafrecht en Twbmt

Bij de totstandkoming van verschillende contraterrorismewetgeving heeft de wetgever het primaat van het strafrecht onderstreept. Tegelijkertijd zette de wetgever al vroeg in op een integrale aanpak van terrorisme, waarin preventie en straffen hand in hand zouden moeten gaan. Daarom verruimde de wetgever al snel na de totstandkoming van de strafrechtelijke contraterrorismewetgeving zijn blik naar andere rechtsgebieden, in het bijzonder het bestuursrecht. Bestuurlijke wetgevende maatregelen tegen terrorisme zijn in de loop van de tijd op verschillende terreinen genomen. Aanvankelijk bestonden de nodige aarzelingen bij dergelijke wetgevende maatregelen.[486] Die aarzelingen verdwenen en leidden onder meer tot de invoering van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt).

Met betrekking tot de samenhang tussen de Twbmt en het strafrecht kunnen diverse aandachtspunten worden gesignaleerd:

a) Ontbreken van eenheid in gebruikte terminologie
b) Ontbreken samenhang tussen verschillende maatregelen en voorwaarden
c) Relatie met strafrechtelijke vrijspraak

Kader 3.15

Ad a) Ontbreken van eenheid in gebruikte terminologie. Hoewel de parlementaire geschiedenis van de Twbmt de stelling dat het strafrecht het primaat heeft onderstreept, wordt die stelling ook ondergraven. Dat blijkt uit het feit dat de Twbmt niet werkt met de terminologie uit het strafrecht. De artikelen 83-83b Sr zijn voor de Twbmt niet leidend, nu daarin wordt gebruik gemaakt van de term 'terroristische activiteiten'. De wetgever beoogde met deze term meer gedragingen onder het bereik van de Twbmt te brengen dan de strafbare feiten zoals omschreven in art. 83-83b Sr. De wet beoogt ook maatregelen te kunnen toepassen op personen die niet strafbaar zijn op grond van opruiing of het werven voor de gewapende strijd, maar wier handelen eruit bestaat personen te bewegen 'zélf de conclusie te trekken dat de gewelddadige strijd een acceptabel, of zelfs noodzakelijk middel is om de islam te verdedigen'.[487] In hoeverre dat bewegen niet onder art. 96 lid 2 Sr of art. 134a Sr valt, wanneer het ertoe bewegen plaatsvindt in het kader van een cursus, blijft een onbeantwoorde vraag. De vraag komt ook op of het gebruik van verschillende wettelijke termen de gewenste samenwerking tussen het strafrecht en het bestuur bevordert.

Ad b) Ontbreken samenhang tussen verschillende maatregelen en voorwaarden. Dat het strafrecht niet leidend is, blijkt ook uit de mogelijkheid maatregelen te treffen terwijl een strafrechtelijk onderzoek loopt of nadat een verdachte van één of meer van de in art. 83 en 83b Sr genoemde strafbaarstellingen (onherroepelijk) is vrijgesproken. In het eerste geval wordt goede

[486] Het Wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid (Kamerstukken 30566) stuitte vooral in de Eerste Kamer op weerstand en werd uiteindelijk ingetrokken omdat aanvullende strafrechtelijke maatregelen waren getroffen (*Kamerstukken I* 2010/11, 30566, E).
[487] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 14, 12. Vgl. *Handelingen I* 31 januari 2017, p. 16-5-20.

samenwerking tussen verschillende diensten benadrukt. Daartoe wordt het maken van afspraken bevorderd. In hoeverre die afspraken zijn gemaakt en of zij eraan bijdragen dat het strafrechtelijk traject en het Twbmt-traject elkaar doorkruisen wordt in een ander deel van dit rapport besproken. Belangrijk om te constateren lijkt dat de wet geen beletsels opwerpt om tijdens een strafrechtelijk traject maatregelen op grond van de Twbmt te treffen. Het is niet duidelijk geworden welke maatregelen voorrang hebben wanneer zowel op grond van de Twbmt als op grond van een strafrechtelijke beslissing (in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis of bij dadelijk uitvoerbare of onherroepelijk geworden bijzondere voorwaarden die door de strafrechter in zijn vonnis zijn opgelegd) vergelijkbare vrijheidsbeperkende maatregelen zijn getroffen. In het kader van de Twbmt kan de minister van Justitie en Veiligheid maatregelen treffen die kunnen overlappen met maatregelen die ook in het strafrecht en door het lokaal bestuur kunnen worden getroffen. Bedacht moet worden dat het strafrecht en het bestuursrecht talloze toezichtmaatregelen kennen. Met een strafrechtelijke titel kan op verdachten of veroordeelden toezicht worden uitgeoefend als onderdeel van de schorsing van voorlopige hechtenis (art. 80 Sv), in de vorm van een gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast (art. 509hh Sv) of het rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde (art. 540 Sv), als onderdeel van de bestraffing (onder meer art. 14c, art. 38p, 38v en 38z Sr en 257a Sv) en als onderdeel van de voorwaardelijke invrijheidstelling (art. 6:2:11 Sv).

Bestuursrechtelijke bevoegdheden vinden we in het bijzonder in de Gemeentewet. Die wet kent zogenoemde lichte bevelsbevoegdheden (verwijderingsbevelen of gebiedsverboden, gebaseerd op art. 172 lid 3 Gemeentewet of op de Algemeen Plaatselijke Verordening via art. 151b Gemeentewet), noodbevelen op grond van art. 175 en 176 Gemeentewet en een gebiedsverbod, groepsverbod en meldplicht als bedoeld in art. 172a en 172b Gemeentewet. Het gaat hier telkens om bevoegdheden die door de burgemeester in het kader van de handhaving van de openbare orde kunnen worden uitgeoefend, een taak waarmee de burgemeester is belast (art. 172 lid 1 Gemeentewet). De bevoegdheden kunnen telkens op andere gronden worden uitgeoefend. Met betrekking tot de bevoegdheden als bedoeld in art. 172a Gemeentewet kan aan een persoon die individueel of in groepsverband (al dan niet bij herhaling) de openbare orde heeft verstoord (of daarin een leidende rol heeft gehad), 'bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel [gegeven worden]', inhoudende een locatie- of gebiedsverbod, een groepsverbod en een meldplicht. Het criterium voor de toepassing van met art. 172a vergelijkbare verboden in de Twbmt (art. 2) is dat een persoon 'in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan'. Dat laatste lijkt een minder streng criterium. Tegelijkertijd eist de Twbmt dat de maatregel 'noodzakelijk is met het oog op de nationale veiligheid', een eis die in art. 172a Gemeentewet ontbreekt. Zo ontstaat toch een situatie van overlap, zonder dat de betreffende wetgeving in die situatie voorziet in samenloopregels.

Een en ander neemt niet weg dat de te treffen maatregelen niet veel van elkaar verschillen. Beide wetten kennen een meldplicht, waarbij de Twbmt bepaalt bij wie moet worden gemeld. Ook kennen beide wetten een locatieverbod, waarbij de Twbmt een veel ruimer bereik heeft ('een verbod om zich te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten dan wel in een bepaald gedeelte of bepaalde delen van Nederland, dat niet groter is of die niet groter zijn dan strikt noodzakelijk voor de bescherming van de nationale veiligheid' versus 'zich niet te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente'). De wetten verschillen met betrekking tot de derde maatregel: art. 172a Gemeentewet kent een groepsverbod voor bepaalde locaties, de Twbmt kent een contactverbod. Op de voet van art. 2 Twbmt te nemen maatregelen kunnen ook worden getroffen op grond van bepalingen uit de Gemeentewet, in het bijzonder art. 172 lid 3, terwijl ook de Algemeen Plaatselijke Verordening in gebieds-, locatie- en contactverboden kan voorzien.[488]

[488] B.W.A. Jue-Volker, 'Gebiedsverboden in het bestuursrecht en het strafrecht: uitbreiding of wildgroei?', in: A.J. Wierenga, B.W.A. Jue-Volker & A.E. van Rooij, *Openbare-orderecht in ontwikkeling* (preadviezen voor de bijeenkomst van de Jonge VAR), Den Haag: Boom Juridisch 2016, p. 61-117, p. 103.

De toegevoegde waarde van de Twbmt lijkt vooral gelegen in het gemeenteoverstijgende bereik van te nemen maatregelen. Tegelijkertijd blijkt het belang van lokale inbedding van de maatregelen van de Twbmt uit art. 7 waarin is bepaald dat de minister, alvorens een besluit te nemen over te nemen maatregelen, overlegt met de burgemeester(s) waar de betrokkene de woon- of verblijfplaats heeft of waar de maatregelen worden getroffen. Alleen bij spoedeisendheid kan de minister dit overleg overslaan. In dat geval wordt de burgemeester na het toepassen van de maatregel(en) onverwijld ingelicht. De Twbmt heeft zo bezien dus weliswaar een landelijk bereik, maar toch vooral lokale werking. De in art. 2 Twbmt geformuleerde proportionaliteitseis bevestigt dit. Dat roept vragen op naar de meerwaarde van de Twbmt ten opzichte van maatregelen die burgemeesters reeds kunnen nemen op grond van de Gemeentewet. Ook is de vraag wat de samenhang is tussen de Twbmt en de maatregelen die de burgemeester kan nemen. Het is duidelijk, we zagen het al, dat die kunnen overlappen. De Gemeentewet noch de Twbmt lijkt zich te verzetten tegen het gelijktijdig nemen van vergelijkbare maatregelen. Dat het zover niet komt, is geen eis die uit enige wet voortvloeit, maar lijkt afhankelijk van overleg tussen verschillende betrokken actoren met deels dezelfde, maar deels ook uiteenlopende belangen.

Ad c) Relatie met strafrechtelijke vrijspraak. Maatregelen op grond van de Twbmt kunnen ook worden opgelegd of worden gecontinueerd nadat een verdachte voor het begaan van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf is vrijgesproken. In geval van een niet-onherroepelijke vrijspraak valt daar wat voor te zeggen; in hoger beroep kan de verdachte alsnog worden veroordeeld. Bij een onherroepelijke vrijspraak is de vraag in welke gevallen de nationale veiligheid het nemen van maatregelen noodzakelijk maakt, terwijl ook de vraag is of in een dergelijk geval terroristische activiteiten die geen strafbaar feit opleveren de soms indringende vrijheidsbeperking toelaatbaar maken. Hoewel de ene vrijspraak de andere niet is, geeft het (continueren van) toepassen van maatregelen uit de Twbmt in die gevallen wel aan dat op het primaat van het strafrecht wel wat kan worden afgedongen.

3.11.3.2 Strafrecht en uitreisverbod

De verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht ligt duidelijker daar waar er geen sprake is van overlap tussen de wetten. Dat is onder meer het geval bij het uitreisverbod en het weigeren van het verstrekken van een paspoort. Tegelijkertijd is het strafrecht ook hier niet ver weg. Voor het opleggen van het uitreisverbod moet worden vastgesteld dat bij de betrokken persoon het gegronde vermoeden bestaat dat deze zich buiten het Schengengebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een organisatie die is geplaatst op de lijst van organisaties, bedoeld in art. 14 lid 4 RwN. Dergelijke organisaties zijn in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Dit zijn vanwege de laatste voorwaarde niet zonder meer dezelfde organisaties die zijn genoemd in de in art. 10:123 BW genoemde EU-verordeningen, die van rechtswege zijn verboden en waaraan deelneming aan de voortzetting in art. 140 lid 2 Sr strafbaar is gesteld. Wanneer dat wel het geval is, kan een persoon die Nederland niet mocht verlaten voor overtreding van dat feit worden vervolgd. Dat is niet het geval wanneer de persoon door het uitreisverbod niet meer in staat is Nederland binnen te komen. Het bemoeilijken van een vervolging voor overtreding van art. 140 lid 2 Sr zal wellicht nog niet zo problematisch zijn. Ernstiger lijkt het dat in dat geval ook vervolging en berechting voor overtreding van art. 140a Sr wordt bemoeilijkt. De organisaties die in art. 14 lid 4 Rijkswet op het Nederlanderschap worden bedoeld lijken namelijk ook te kunnen vallen onder art. 140a Sr. Gelet op het daarop gestelde strafmaximum lijkt een vervolging toch over het algemeen gewenst. Welke afwegingen worden gemaakt tussen het opleggen van een uitreisverbod en het bijgevolg niet kunnen vervolgen van de persoon aan wie dat verbod is gegeven (doordat deze niet meer kan inreizen), zijn uit de wetsgeschiedenis niet helemaal duidelijk geworden.

Een persoon die wordt vervolgd wegens bijvoorbeeld een terroristisch misdrijf en die vanwege een uitreisverbod (en de bijkomende maatregelen uit de Paspoortwet) niet in staat is zijn proces bij te wonen, kan zich niet bij de strafrechter beklagen. De strafrechter is met handen en voeten gebonden aan de beslissing van de minister van Justitie en Veiligheid. Er kan een patstelling ontstaan wanneer de verdachte niet aanwezig mag zijn maar wel van zijn ook in Nederland als wezenlijk geachte aanwezigheidsrecht gebruik wil maken. De Paspoortwet biedt voor dergelijke situaties wel een uitkomst (art. 46a0 lid 2), maar de procesdeelnemers zijn in dat geval afhankelijk van de beslissing van een niet bij het strafproces betrokken instantie, namelijk de minister. De strafrechter kan de minister niet dwingen de verdachte toe te laten tot het Nederlands grondgebied opdat hij bij zijn strafzaak aanwezig kan zijn. Dat geldt ook in het geval het Nederlanderschap aan de verdachte is onttrokken omdat deze zich vrijwillig in vreemde krijgsdienst heeft begeven en betrokken is geraakt bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is. Wanneer het Nederlanderschap is onttrokken (art. 14 lid 3 RwN) is het Nederlands paspoort van rechtswege vervallen verklaard (art. 47 lid 1, onder a Pw). Ook in die gevallen kan de minister besluiten de verdachte tot Nederland toe te laten, maar ook die beslissing kan niet door de strafrechter worden afgedwongen. De verdediging zal zich in dat geval tot de voorzieningenrechter moeten wenden om een door haar gewenste beslissing af te dwingen. Zo ontstaat een situatie waarin de vraag opkomt wie in dergelijke zaken de feitelijke leiding over het strafgeding heeft: de minister, de voorzieningenrechter of de strafrechter? Vanuit het strafrecht bezien zou het antwoord niet moeilijk hoeven zijn, maar de praktijk zou wel eens weerbarstiger kunnen zijn, omdat het dus ontbreekt aan een wettelijk kader dat over deze zaken helderheid kan verschaffen.

3.11.4 Samenhang tussen strafrechtelijk optreden en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten

De vraag naar samenwerking tussen de bij de bestrijding en voorkoming van terrorisme betrokken actoren heeft altijd een breed bereik gehad. Uit de eerste wetten zou dat niet meteen kunnen worden afgeleid, nu het vraagpunt zich daar in het bijzonder lijkt te richten op de verhouding tussen politie en OM enerzijds en de AIVD en MIVD anderzijds. Pas met de opkomst van bestuurlijke contraterrorismewetgeving zien we ook op het niveau van wetgeving de erkenning dat een grote hoeveelheid actoren bij de bestrijding en voorkoming van terrorisme betrokken is of kan geraken.

Formeel bestaat er tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de instanties die belast zijn met de opsporing van strafbare feiten een strikte institutionele scheiding. Dit neemt niet weg dat het inhoudelijk relevant kan zijn om samen te werken of in ieder geval informatie met elkaar uit te wisselen.[489] De Wiv 2017 laat dat ook uitdrukkelijk toe. De Wet afgeschermde getuige kan in zoverre worden gezien als een extra middel tot uitwisseling van informatie. De wet creëerde de gelegenheid voor het afleggen van een verklaring, in persoon of schriftelijk, die vervolgens voor het bewijs kan worden gebruikt. Het gaat daarbij niet alleen om informatie afkomstig van Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar ook om informatie van buitenlandse diensten.

De moeilijkheid bij het gebruik van dergelijke verklaringen is de gebrekkige verifieerbaarheid ervan. Dat raakt aan de betrouwbaarheid van de informatie, waardoor de waarde ervan voor het bewijs ter discussie kan komen te staan, en aan de vraag in hoeverre aanvaardbaar is dat mede op basis van dergelijke informatie een rechter tot een bewezenverklaring van een zeer ernstig strafbaar feit mag komen. Dat klemt immers wanneer aangezien het informatie betreft waarvan niet goed kan worden vastgesteld hoe zij is verkregen. Dat raakt aan de rechtmatigheid van de

[489] M.F.H. Hirsch Ballin, *Anticipative Criminal Investigation. Theory and Counterterrorism Practice in the Netherlands and the United States* (diss. Utrecht), Den Haag: T.M.C. Asser Press/Springer 2012, p. 127-129, 89-91.

informatie die door de rechter in het strafproces mag worden gebruikt.[490] In dat verband is ook de niet te benijden positie van de verdediging om zich tegen informatie die afkomstig is van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te verweren, een probleem.

De Hoge Raad heeft zich meermalen gebogen over het gebruik in het strafproces van door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten vergaarde informatie en over het toetsen van de betrouwbaarheid en rechtmatigheid door de strafrechter. Hij ziet in beginsel geen bezwaar in het gebruik daarvan als startinformatie en als bewijsmiddel.[491] Ook is er geen rechtsregel die zich verzet tegen het verzoeken om meer informatie door OM en politie aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.[492]

Voor wat betreft het beoordelen van de betrouwbaarheid, waar het gaat om de vraag of de informatie die van inlichtingen- en veiligheidsdiensten afkomstig is klopt, valt uit rechtspraak van de Hoge Raad af te leiden dat daarvoor relevant is dat de informatie uit het ambtsbericht door meerdere instanties is getoetst en onderzocht, dat er tijd was voor dergelijk aanvullend onderzoek (dus dat er geen sprake was van spoed) en dat uit het aanvullend onderzoek geen 'aanvullende belastende informatie is gebleken'.[493] Op basis hiervan zou men kunnen stellen dat de Hoge Raad heeft getracht om, met alle beperkingen waarmee het gebruik van informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is omgeven, het gebruik van dergelijke informatie in het strafproces in te bedden. De vraag naar samenhang is een andere kwestie en het is ook de vraag of de maatstaven die de Hoge Raad heeft aangelegd, de (mensenrechtelijke) toets der kritiek kunnen doorstaan.

Met de Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven heeft de wetgever het vergaren van inlichtingen door politie en OM verder verruimd. Met name het verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven betreft het vergaren van inlichtingen.[494] Het verkennend onderzoek bestaat immers uit het verkrijgen van gegevens teneinde die (onderling) te verwerken. Gegevens kunnen ook identificerende gegevens zijn. Ook de inlichtingen- en veiligheidsdiensten vergaren persoonsgegevens. De gevallen en gronden op basis waarvan de politie op vordering van de officier van justitie, respectievelijk de inlichtingen- en veiligheidsdiensten dergelijke gegevens verzamelen lopen uiteen. Bij een verkennend onderzoek gaat het om verzamelingen van personen, om ernstige misdrijven die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, vindt het onderzoek plaats op vordering van de officier van justitie door opsporingsambtenaren en is het doel van verkennend onderzoek de voorbereiding van de opsporing. Het onderzoek op grond van de Wiv 2017 vindt onder meer plaats naar personen of organisaties die 'aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat' (art. 19 Wiv 2017), voor het onderzoek is een vordering van de officier van justitie niet nodig en het doel van het onderzoek wordt afgeleid uit de taak van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daarbij hoeft nog geen sprake te zijn van strafbare feiten. Daarop zijn de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in hun onderzoek ook niet gericht. Desalniettemin blijven de overeenkomsten opvallen.

Over de *Vernachrichtendienstlichung* van de politie en het OM in het kader van het verkennend onderzoek (en overigens ook het onderzoek op basis van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf) wordt in parlementaire stukken en de literatuur wisselend gedacht. Fijnaut ziet als

---

[490] S. . Brinkhoff, *Startinformatie in het strafproces* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2014, par. 9.5.
[491] HR 5 september 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV4122, *NJ* 2006/336, m.nt. Schalken, herhaald in HR 15 november 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP7544, *NJ* 2012/36, m.nt. Schalken.
[492] HR 13 november 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA2553, *NJ* 2007/614.
[493] HR 11 maart 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB7662, *NJ* 2008/329, m.nt. Borgers. Vgl. HR 13 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM2492, *NJ* 2011/293, m.nt. Buruma.
[494] Vergelijkbare observaties kunnen worden gedaan in relatie tot de bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de strafvorderlijke bevoegden op basis van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf.

voordeel dat minder afstemming tussen politie en inlichtingen- en veiligheidsdiensten nodig is en dus ook minder hoeft te worden afgegaan op informatie van die diensten.[495] Fijnaut lijkt er met andere woorden geen moeite mee te hebben dat de politie zich op het terrein van de AIVD begeeft. De vraag komt echter op wat deze ontwikkeling doet met de interactie tussen de AIVD en de politie en het onderlinge vertrouwen.[496] In de Tweede Kamer ontspon zich een debat naar aanleiding van kritische uitlatingen van het toenmalige hoofd van de AIVD over de uitbreiding van strafvorderlijke bevoegdheden (met name het onderzoek op basis van aanwijzingen). De minister trachtte de Tweede Kamer gerust te stellen door aan de hand van het wettelijk kader de verschillen tussen de AIVD enerzijds en de politie en het OM anderzijds te benadrukken en tegelijkertijd aan te geven voorstander te zijn van 'een goede informatie-uitwisseling':

> Voorkomen moet immers worden, […] dat politie en openbaar ministerie zonder dat de AIVD hiervan op de hoogte is onderzoeken uitvoeren die in dezelfde activiteiten hun aanleiding vinden en dezelfde personen betreffen. Dat zou het werk van de AIVD ernstig kunnen ondermijnen.

De minister vertrouwt er echter op dat de mogelijkheden voor 'tijdige informatieverstrekking' op grond van de Wiv 'dergelijke ongewenste interferenties met AIVD-onderzoeken' helpt tegengaan. De minister doelt daarbij op art. 61, eerste lid Wiv 2002 (thans art. 93, eerste lid, Wiv 2017) waarin staat dat leden van het OM door tussenkomst van het College van procureurs-generaal desgevraagd of uit eigen beweging onverwijld mededeling doen aan een dienst van gegevens die voor een dienst van belang kunnen zijn. Volgens de minister zal dat bij 'opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven haast per definitie het geval zijn'. Hij vervolgt: 'In voorkomende gevallen zullen over de verdere omgang met deze informatie door de AIVD en het openbaar ministerie en de AIVD afspraken kunnen worden gemaakt.' Daarbij wijst de minister op het plegen van overleg tussen het OM en de AIVD en MIVD als bedoeld in art. 61 lid 2 Wiv 2002 (thans art. 93 lid 2 Wiv 2017).[497] In de beraadslaging verwijst de minister tevens en zonder al te veel toelichting naar de CT-Infobox en de mogelijkheid om in het kader daarvan informatie naar het OM door te spelen.[498] Daarbij herhaalt hij het belang van het maken van afspraken,[499] en lijkt hij erop te vertrouwen dat de wettelijke mogelijkheden tot overleg ook zullen worden benut en bijdragen aan het voorkomen van frictie tussen de verschillende diensten en instanties. Dat doet wat vreemd aan als men bedenkt dat de aanleiding voor de vragen vanuit de Tweede Kamer juist gelegen is in de onzekerheid van de zijde van de AIVD dat de samenwerking met het OM zonder al te grote problemen zal verlopen.

De opmerkingen van de minister hebben in de literatuur de zorgen niet weggenomen dat parallelle onderzoeken politie en het OM ertoe kunnen verleiden om de waarborgen van het strafproces te omzeilen door het onderzoek vooral te laten verrichten door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Tegelijkertijd is denkbaar dat deze diensten het verloop van een strafrechtelijk onderzoek beïnvloeden of zelfs sturen.[500] De Hoge Raad verzet zich niet tegen gelijktijdig onderzoek van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en een opsporingsonderzoek onder leiding van het OM, zolang de AIVD en politie en OM hun toebedeelde bevoegdheden uitsluitend met het oog op de vervulling van de eigen taak blijven uitoefenen. In strijd met dit beginsel van zuiverheid van oogmerk handelen kan onder omstandigheden leiden tot uitsluiting van het bewijs van de resultaten van het door een inlichtingen- en veiligheidsdienst ingesteld onderzoek. Dat is ook mogelijk wanneer het optreden van de betrokken dienst een schending van

---

[495] C. Fijnaut, 'Terrorismebestrijding. De belangrijke rol van het strafrecht bij de bestrijding van (islamitisch) terrorisme', *RMThemis* 2005, p. 213.
[496] T. Vis, *Intelligence, politie en veiligheidsdienst: verenigbare grootheden?* (diss. Tilburg) 2012.
[497] *Kamerstukken II* 2005/05, 30164, nr. 12, citaten op p. 22-24.
[498] Over de CT-infobox, zie par. 4.7.
[499] *Handelingen II* 17 mei 2006, p. 79-4944.
[500] M.F.H. Hirsch Ballin, *Anticipative Criminal Investigation. Theory and Counterterrorism Practice in the Netherlands and the United States* (diss. Utrecht), Den Haag: T.M.C. Asser Press/Springer 2012, p. 194.

de aan een verdachte toekomende fundamentele rechten heeft opgeleverd die van dien aard is dat daardoor geen sprake meer is van een *fair trial* als bedoeld in art. 6 EVRM.[501]

In verband daarmee geldt dat van de rechter mag worden verwacht dat wanneer hij 'beslissende betekenis' toekent aan een ambtsbericht van de AIVD en op basis daarvan beslist dat een medewerker van de AIVD niet hoeft te worden gehoord, voldoende motiveert waarom die medewerker niet als afgeschermde getuige had kunnen worden verhoord of waarom niet toch telefoongesprekken (met verhulling van gegevens die de AIVD niet had mogen openbaren) konden worden verstrekt.[502] Een motiveringsverplichting is, hoewel van belang, iets anders dan een inhoudelijke beoordeling van de betrouwbaarheid van de voor het bewijs gebruikte informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het niet kunnen toetsen van betrouwbaarheid vormt een vreemde eend in de bijt, die zich laat verklaren doordat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten geheimhouding voorop stellen en het dus moeilijk is voor de rechter om de betrouwbaarheid te toetsen in een juist openbaar strafproces. Hij zal echter moeten uitgaan van het gekozen wettelijk stelsel dat toetsing op betrouwbaarheid in handen stelt van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zelf (interne toetsing) en de officier van justitie terrorismebestrijding (externe toetsing). Het heeft iets bijzonders: institutioneel wordt een strikte scheiding tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten enerzijds en OM en politie anderzijds gewaarborgd en nageleefd, inhoudelijk valt het met scheiding wel mee, maar moet ook de rechter zich uiteindelijk toch schikken in die institutionele scheiding.[503]

3.11.5 Samenhang binnen het bestuurlijk domein

De eerste contraterrorismewetgeving richtte zich primair op het strafrecht. De dominante rol van het strafrecht is niet verdwenen, al valt een toenemend belang van bestuursrechtelijke bevoegdheden op. Bij de handhaving van bestuurlijke maatregelen komt het vaak aan op een samenwerking tussen verschillende actoren, op zowel nationaal als lokaal niveau. Dat zien we ook bij de wetten die in het voorgaande werden besproken. Tegelijkertijd valt op dat waar het gaat om de bestrijding van terrorisme weliswaar samenwerking met lokale partijen van groot belang wordt geacht, maar tegelijkertijd nationale maatregelen niet werden geschuwd en uit het oogpunt van uniforme, nationale regelgeving tot stand werden gebracht. Dat begon met het in het leven roepen van de bevoegdheid om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen waarbinnen onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding mogelijk is in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf en in het belang van het onderzoek. Op het moment van totstandkoming van deze bevoegdheid bestond een soortgelijke bevoegdheid reeds op grond van de Gemeentewet. Daarbij is sprake van overlap, ook al zijn er verschillen aan te wijzen.

De bevoegdheid om in een veiligheidsrisicogebied onderzoek te doen aan voorwerpen, vervoermiddelen en kleding is geregeld in het Wetboek van Strafvordering en wordt uitgevoerd door opsporingsambtenaren op bevel van de officier van justitie. Hier is niet direct sprake van bemoeienis van de minister van Justitie en Veiligheid. Dat verandert met de Twbmt en met het intrekken van het paspoort en het intrekken van het Nederlanderschap. Die wetten geven aan de minister zelf de bevoegdheid om in het kader van contraterrorisme maatregelen te treffen. Tot die tijd was de rol van de minister vooral coördinerend. In zijn coördinerende rol wordt de minister ondersteund door het in 2004 opgerichte Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding (GCT). Het GCT heeft onder meer tot taak de ondersteuning van de minister in de invulling van zijn coördinerende taak inzake terrorismebestrijding, het vormen van een schakel op hoog ambtelijk niveau tussen regeringsbeleid en uitvoering, en het bewaken van de samenhang tussen de activiteiten die worden ontplooid door de diverse organisaties op het terrein van

[501] HR 11 maart 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB7662, *NJ* 2008/329, m.nt. Borgers. Vgl. HR 13 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM2492, *NJ* 2011/293, m.nt. Buruma.
[502] HR 13 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM2492, *NJ* 2011/293, m.nt. Buruma.
[503] Vgl. M.F.H. Hirsch Ballin, *Anticipative Criminal Investigation. Theory and Counterterrorism Practice in the Netherlands and the United States* (diss. Utrecht), Den Haag: T.M.C. Asser Press/Springer 2012, p. 197, 269.

terrorismebestrijding (art. 2 Instellingsbesluit Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding, hierna: Instellingsbesluit).[504] In het Comité hebben zitting hoge ambtenaren van de ministeries van Justitie en Veiligheid, Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Defensie en Financiën, alsmede de voorzitter van het College van procureurs-generaal, de korpschef van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD),[505] de bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar) en het plaatsvervangend hoofd/directeur van respectievelijk AIVD en MIVD, en het wordt voorgezeten door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (art. 3 Instellingsbesluit). Het GCT wordt ondersteund door het Coördinerend Overleg Terrorismebestrijding (COTB), een organisatie die is ingesteld om de schakelfunctie van het GCT tussen beleid en uitvoering goed te kunnen uitvoeren. In het COTB zijn in ieder geval vertegenwoordigd: AIVD, MIVD, KLPD, OM, FIOD/ECD, Douane, KMar, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden (DCIM)[506] en de Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging (art. 8 en 9 Instellingsbesluit).

De coördinatie van terrorismebestrijding kan ook inhouden dat de minister van Justitie en Veiligheid taken van andere ministers overneemt ter voorkoming van een terroristisch misdrijf als bedoeld in art. 83 Sr of om op voorhand de gevolgen daarvan te beperken. Dit is geregeld in het Besluit houdende tijdelijke herindeling van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter.[507] De naam van het besluit maakt duidelijk dat het moet gaan om acute dreigingen waarbij het noodzakelijk is om bepaalde bevoegdheden onverwijld uit te oefenen en afstemming met een andere minister niet mogelijk is. Het besluit geeft een lijst van bevoegdheden uit verschillende wetten waarin een minister aanwijzende bevoegdheden heeft. Aanwijzingen kunnen worden gegeven aan politieke functionarissen, zoals de burgemeester (Havenbeveiligingswet), maar ook private actoren, zoals postvervoerbedrijven (Postwet 2009) en aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken (Telecommunicatiewet). De aanwijzingen zijn divers van aard en kunnen betreffen het nemen van maatregelen in het belang van de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu (Wet milieubeheer) en het uitzetten van personen (Vreemdelingenwet 2000).

Oorspronkelijk was het de bedoeling van de minister van Veiligheid en Justitie om te komen tot een Wet doorzettingsmacht terrorismebestrijding. Verder dan een voorstel dat voor advies aan de (toen nog) Raad van State werd gezonden, is dit niet gekomen. In het wetsontwerp zouden de maatregelen, noodzakelijk ter voorkoming van een terroristisch misdrijf of om de gevolgen daarvan te beperken, door de minister wie het aangaat worden uitgeoefend (art. 1). Slechts indien overleg of overeenstemming over die maatregelen tussen de minister wie het aangaat en de minister van Justitie binnen de beschikbare tijd niet mogelijk is, zou de minister van Justitie die bevoegdheden mogen uitoefenen (art. 2). Anders dan het besluit was die bevoegdheid niet beperkt tot bepaalde bevoegdheden in enkele specifieke wetten. De Raad van State stelde verschillende vragen bij dit voorstel, met name in relatie tot het bestaande staatsnoodrecht. Ook ontbrak het aan een onderbouwing van de proportionaliteit bij de toepassing van de bevoegdheden.[508] Het advies bracht de minister ertoe het voorstel in te trekken. De kritiek was daarbij overigens niet de (enige) reden; het doorzetten van het wetsvoorstel was niet meer nodig

[504] Besluit van 15 juni 2004, *Stcrt.* 2004, 129, p. 12, in werking getreden op 17 juni 2004.
[505] Als zodanig nog steeds zo genoemd, ook al bestaat het KLPD al ruim tien jaar niet meer. Men kan zich voorstellen dat de korpschef van de Nationale Politie zijn plaats heeft ingenomen. Of dat zo is, kon echter niet worden achterhaald. De bij de invoering van de Politiewet 2012 aangekondigde ministeriële regelingen werden op overheid.nl niet aangetroffen.
[506] Deze directie bestond tot 2007 (Organisatieregeling Ministerie van Justitie 2007 van 28 september 2007, *Stcrt.* 2007, 199, in werking getreden op 17 oktober 2007).
[507] Besluit van 14 december 2005, *Stb.* 2005, 662, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 30 november 2012, *Stb.* 2012, 615.
[508] Advies Raad van State betreffende Regeling van de bevoegdheid om maatregelen te nemen ter voorkoming van een terroristisch misdrijf, of om op voorhand de gevolgen daarvan te beperken (Wet doorzettingsmacht terrorismebestrijding), *Stcrt*. 2012, 22476.

met de inwerkingtreding van het hierboven besproken Besluit houdende tijdelijke herindeling van ministeriële taken van een terroristische dreiging met een urgent karakter.[509] Het Besluit ontbeert echter een onderbouwing van daarin de genomen maatregelen en reageert evenmin op de kritiek van de Raad van State op het ingetrokken wetsvoorstel.
Naast dit besluit is er binnen het verband van de Ministerraad sinds 2005 een commissie die belast is met besluitvorming van bevoegdheden in geval van crises. In 2005 kwam de ministeriële commissie Doorzettingsmacht Terrorismebestrijding tot stand, die belast was met de besluitvorming betreffende bevoegdheden ter voorkoming van een terroristisch misdrijf als bedoeld in art. 83 Sr of om op voorhand de gevolgen daarvan te beperken (art. 2).[510] Het besluit gaat uit van collegiale besluitvorming over de uitoefening van deze bevoegdheden. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat de maatregelen in het Besluit houdende tijdelijke herindeling van ministeriële taken van een terroristische dreiging met een urgent karakter ultimum remedium zijn. Zeker is dat niet. Het ontbreekt in beide besluiten aan een toelichting die de relatie tussen beide regelingen verduidelijkt. De ministeriële commissie Doorzettingsmacht Terrorismebestrijding ging in 2012 op in de ministeriële commissie Crisisbeheersing.[511] Deze commissie 'is ingesteld om meer slagkracht en eenduidigheid te creëren bij crisisbesluitvorming op nationaal niveau. De commissie is belast met de voorbereiding, respons en nafase van intersectorale crises', aldus de Nota van toelichting en art. 2 van het Besluit. De minister-president, minister van Algemene Zaken en de minister van Veiligheid en Justitie zijn vaste leden. Per situatie wijst de voorzitter (de minister van Veiligheid en Justitie[512] of de minister-president) aan welke andere ministers lid zijn van de commissie. De commissie beslist bij meerderheid van stemmen

> over een samenhangende aanpak van het geheel van maatregelen en voorzieningen, dat het Rijk treft in samenwerking met andere organisaties ter voorbereiding op, ten tijde van en met betrekking tot de nafase van intersectorale crises waarbij de nationale veiligheid in het geding is. Daarvan is sprake als de vitale belangen van de Nederlandse Staat en/of samenleving zodanig bedreigd worden dat er sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting.

Een terroristische aanslag of dreiging wordt daaronder begrepen.

> De betrokken ministers oefenen hun bevoegdheden uit in overeenstemming met de besluiten van de Commissie. De commissie neemt geen bevoegdheden over van enige minister en neemt ook geen besluiten over aangelegenheden waarbij een niet-aanwezige minister in het bijzonder is betrokken,

aldus de Nota van toelichting. Deze en andere punten keren in latere versies van dit besluit (2013 en het thans geldende besluit uit 2016) in de tekst van het besluit terug.[513]

Het uitgangspunt in de relatie tussen het Besluit houdende tijdelijke herindeling van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter en het Besluit houdende instelling van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing is dat beslissingen naar aanleiding van terroristische aanslagen of een dreiging daarvan worden genomen in de ministeriële commissie, maar dat in spoedeisende gevallen de minister van Veiligheid en Justitie (thans Justitie en

---

[509] *Kamerstukken II* 2010/11, 32417, nr. 47 en Nader Rapport, *Stcrt.* 2012, 22476.
[510] Instellingsbesluit ministeriële commissie Doorzettingsmacht Terrorismebestrijding van 22 april 2005, *Stcrt.* 2005, 85, in werking getreden op 5 mei 2005, ingetrokken per 15 mei 2012.
[511] Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken d.d. 3 mei 2012, nr. 3111483, houdende instelling van de ministeriële commissie Crisisbeheersing, *Stcrt.* 2012, 9310.
[512] Conform Besluit houdende departementale herindeling met betrekking tot veiligheid van 14 oktober 2010, *Stcrt.* 2010, 16528, in werking getreden op 20 oktober 2010, waarin is bepaald dat de minister van Veiligheid en Justitie (thans: Justitie en Veiligheid) coördinerend minister is voor crisisbeheersing.
[513] Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken d.d. 12 april 2013, nr. 3122643, houdende instelling van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing, *Stcrt.* 2013, 11207; Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken d.d. 6 september 2016, nr. 3889766, houdende instelling van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing, *Stcrt.* 2016, 48258.

Veiligheid) op grond van het eerstgenoemde besluit de daarin bedoelde bevoegdheden uitoefent. De minister heeft dan 'doorzettingsmacht', een term die niet in de genoemde besluiten is te vinden, maar in relevante Kamerstukken wordt genoemd.[514] De minister kan de in het besluit genoemde bevoegdheden uitoefenen, 'ook als de Ministeriële Commissie in geval van een terroristische dreiging of aanslag bijeen is, zij het dat de Minister van Justitie en Veiligheid gebonden is aan de besluiten van de Commissie, welke besluiten tevens betrekking kunnen hebben op de aanwending van de doorzettingsmacht'.[515] Deze gang van zaken vloeit voort uit art. 3 van het Besluit en wordt beschreven in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2016. Het uitgangspunt is dus dat eerst wordt overlegd over de toepassing van de maatregelen (in de Ministeriële Commissie) en dat wanneer geen tijd is voor overleg de minister van Veiligheid en Justitie (thans Justitie en Veiligheid) gebruik maakt van zijn doorzettingsmacht (art. 2). Belangrijk is dat op grond van art. 1 de minister ook gebruik mag maken van zijn doorzettingsmacht als er over de inzet van bevoegdheden geen overeenstemming kan worden bereikt. Die mogelijkheid wordt in art. 2 niet vermeld.[516] Art. 1 en 2 lid 2 sluiten op dit punt dus niet goed op elkaar aan.

De coördinerende rol van de minister van Justitie en Veiligheid evolueert in de loop der tijd naar een rol waarin de minister ook zelfstandig beslissingen kan nemen buiten crisissituaties waarop de hierboven beschreven regelgeving van toepassing is. In het bijzonder de Twbmt en de wijzigingen van de Paspoortwet verdienen het om in dit verband opnieuw te worden benoemd. Hierboven (par. 3.11.3) werden diverse uitdagingen die met samenhang verband houden genoemd. Om samenhang te bevorderen is in de Twbmt bepaald dat afstemming tussen de minister en de burgemeester moet worden bereikt, terwijl die afstemming ook moet plaatsvinden in lokale overleggen waarbij het Rijk is aangehaakt. Dat laatste is overigens niet expliciet in de Twbmt geregeld, maar zou wellicht uit het afstemmingsartikel in de Twbmt (art. 7) kunnen worden afgeleid. Interessant is dat afstemming met alle betrokken burgemeesters moet plaatsvinden, behoudens spoedeisendheid. Afstemming moet ook plaatsvinden met het bestuursorgaan dat een aanvraag voor een subsidie kan intrekken. Het belang van afstemming is zelfs zo groot dat eerst met betrokken bestuurders en bestuursorganen wordt overlegd, alvorens stappen te zetten richting de persoon tegen wie maatregelen worden getroffen. Naar de letter van de wet lijkt het erop dat de wetgever er zoveel mogelijk aan heeft willen doen om samenhang tussen lokale en nationale maatregelen te realiseren; in het bijzonder waar het de totstandkoming ervan betreft. Waar het gaat om de executie van opgelegde maatregelen valt op dat geen regeling over afstemming van beleid en maatregelen is getroffen.

In de hierboven besproken wetten treedt de NCTV niet op de voorgrond. De NCTV werd in 2005 opgericht als Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, NCTb. In de Organisatieregeling Ministerie van Justitie 2005 (hierna: Organisatieregeling 2005) werd de NCTb 'integraal verantwoordelijk voor de beleids- en bedrijfsvoering van de rechtstreeks onder hem ressorterende dienstonderdelen' (art. 45).[517] Onder de NCTb ressorterende dienstonderdelen waren naast het bureau NCTb een afdeling Communicatie, de directie Beleid en Strategie, de directie Regie, de directie Kennis & Analyse, de directie Beveiliging Burgerluchtvaart, de Inspectie Beveiliging Burgerluchtvaart en de Eenheid Bewaking en Beveiliging (art. 46-53 Organisatieregeling 2005). De beschrijving van de verschillende directies en eenheden laat zien dat de taak van de NCTb was het coördineren en beheren van de voor terrorismebestrijding

[514] *Kamerstukken II* 2003/04, 29754, nr. 1, p. 9.
[515] Brainich, in: *T&C Openbare Orde en Veiligheid*, Besluit tijdelijke herindeling van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter, Inleidende opmerkingen.
[516] Brainich, in: *T&C Openbare Orde en Veiligheid*, Besluit tijdelijke herindeling van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter, aant. 2 bij art. 2; Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2016, p. 20.
[517] Organisatieregeling Ministerie van Justitie 2005 (Regeling van 12 mei 2005, *Stcrt.* 2005, 97, in werking getreden op 26 mei 2005 en ingetrokken op 17 oktober 2007 (Regeling van 28 september 2007, *Stcrt.* 2007, 199).

beschikbare middelen, voorbereiding van beslissingen en advies, communicatie over terrorismebestrijding, het ontwikkelen van 'een helder en eenduidig beleid op het vlak van terrorismebestrijding', het regisseren van (hogere) samenwerking tussen de verschillende bij terrorismebestrijding betrokken partijen, de 'integratie van inlichtingen en informatie tot concrete analyses van een actueel dreigingsbeeld inzake terrorisme', bewaking en beveiliging, onder meer van de burgerluchtvaart. Tot 2011 blijft deze wijze van omschrijving van taken van de NCTb ongewijzigd.[518] In 2011 wordt de NCTb NCTV. Dat leidt ook tot wijziging van diens taken. Sinds de Organisatieregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011 luidt de taakomschrijving van de NCTV: 'het versterken van de nationale veiligheid en het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting door dreigingen voor de vitale belangen van de samenleving te identificeren en de weerbaarheid en bescherming van die vitale belangen te versterken' (art. 51, thans art. 50 Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid, hierna: Organisatiebesluit).[519] Ter uitvoering van die taak verricht de NCTV verschillende activiteiten,

> in het bijzonder activiteiten die zijn gericht op:
> a. het bevorderen van de identificatie en de analyse van dreigingen en risico's op het gebied van terrorisme en nationale veiligheid;
> b. Het reduceren van kansen of effecten van de genoemde dreigingen door:
> i. Het verhogen van weerbaarheid van vitale belangen;
> ii. Het zorgdragen voor een samenhangende crisisbeheersingsbeleid op nationaal niveau en voor een adequaat functioneren van het stelsel van nationale crisisbeheersing inclusief de aansluiting daarvan op het beleid en het stelsel van decentrale crisisbeheersing en op de afspraken met betrekking tot de internationale samenwerking;
> c. Het zorgdragen voor de coördinatie van de bescherming van de vitale infrastructuur en voor een integrale aanpak van dreigingen voor de nationale veiligheid;
> d. Het adequaat functioneren van het stelsel van bewaken en beveiligen;
> e. Het zorgdragen voor de coördinatie van de nationale crisisbesluitvorming;
> f. De strategieontwikkeling rond cyber security en het bevorderen van de publiek-private samenwerking op het gebied van cyber security.

Verschillende taken die in 2005 aan de NCTb werden toevertrouwd, keren als activiteiten terug, andere niet, maar dat wil niet zeggen dat de NCTV die activiteiten niet meer ontplooit. De activiteiten worden immers niet uitputtend omschreven. Wat opvalt is dat de activiteiten in de huidige regeling wat nauwkeuriger zijn omschreven ten opzichte van de oudere regelingen. De activiteiten die het Organisatiebesluit noemt kunnen worden samengebracht onder vier van de vijf v's die in de contraterrorismestrategie 2011-2015 werden geformuleerd: verwerven, voorkomen, verdedigen en voorbereiden.[520] De NCTV verwerft inlichtingen op basis waarvan algemene (nationale en lokale) en bijzondere dreigingsanalyses worden samengesteld. Deze analyses helpen bij het vormgeven van beleid en concrete maatregelen die nationaal, lokaal of zelfs individueel moeten worden getroffen. Het bij elkaar brengen van een veelheid aan informatie die bij verschillende instanties aanwezig is, vormt een belangrijke activiteit van de NCTV (punt a). De NCTV draagt bij aan het voorkomen van terroristische aanslagen (punt b). De NCTV heeft ook

[518] Organisatieregeling Ministerie van Justitie (Regeling van 28 september 2007, *Stcrt.* 2007, 199, in werking getreden op 17 oktober 2007 en ingetrokken op 22 januari 2011 (Regeling van 7 januari 2011, *Stcrt.* 2011, 1003); Organisatieregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie (Regeling van 7 januari 2011, *Stcrt.* 2011, 1003 en ingetrokken op 20 december 2011, (besluit van 7 december 2011, *Stcrt.* 2011, 22848).
[519] Organisatiebesluit Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011 (Besluit van 7 december 2011, *Stcrt.* 2011, 22848, in werking getreden op 20 december 2011 en ingetrokken op 11 juli 2015 (Besluit van 3 juli 2015, *Stcrt.* 2015, 19248); Besluit van 28 november 2017, *Stcrt.* 2017, 70899, in werking getreden op 6 december 2017. Zie ook Organisatiebesluit Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015 (Besluit van 3 juli 2015, *Stcrt.* 2015, 19428, in werking getreden op 11 juli 2015 en ingetrokken op 6 december 2017 (Besluit van 28 november 2017, *Stcrt.* 2017, 70899) en Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid (Besluit van 28 november 2017, *Stcrt.* 2017, 70899, in werking getreden op 6 december 2017, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 11 november 2022, *Stcrt.* 2022, 31031, in werking getreden op 17 november 2022).
[520] Zie Bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 20754, nr. 203.

een rol in het verdedigen van de staat, de rechtsorde en (vitale onderdelen van) de Nederlandse samenleving (punt c, d, e). Tot slot helpt de NCTV in het voorbereiden van instanties op de mogelijkheid van een terroristische aanslag, onder meer door de coördinatie van de nationale crisisbesluitvorming (punt e) en, voor zover het cyberterrorisme betreft, ook de onder punt f genoemde activiteit. Zo bezien vormt de NCTV de figuurlijke spin in het web en zijn er verbindingen te maken met diverse wetten die we in het voorgaande zijn tegengekomen. De rol in verband met de uitvoering van die wetten is niet altijd even zichtbaar gemaakt. In de parlementaire stukken over de diverse wetten op het terrein van het straf- en strafprocesrecht figureert de NCTV (en de NCTb) bijna niet. In andere wetten komt de NCTV meer aan bod, zij het ook niet heel prominent. In de parlementaire stukken over de Twbmt wordt bijvoorbeeld gemeld dat de NCTV dreigingsanalyses kan delen.[521] De rol en positie van de NCTV in het strafrechtelijke en bestuurlijke veld komt in de parlementaire stukken over de in dit hoofdstuk besproken wetten dus nauwelijks uit de verf. Dat is opvallend, omdat over de NCTV in andere parlementaire stukken juist wordt benadrukt dat deze ook belast is met het verbeteren van de samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding.[522] Het hoe en wat van die samenwerking moet blijkbaar elders worden gezocht.

De instelling van (thans) de NCTV betekende in de eerste plaats dat verschillende toen reeds bestaande organisaties op het terrein van bewaken en beveiligen onder de paraplu van de NCTV werden gebracht. In de tweede plaats betekende de uitvoerende functie niet dat de NCTV allerlei bevoegdheden zelf zou uitoefenen. Hij werd voorgesteld als 'procesregisseur' die 'samenwerking en voortgang' op uiteenlopende onderwerpen moet verzekeren. In de derde plaats heeft de NCTV wel een belangrijke rol in het combineren, analyseren, veredelen en gebruiken van informatie ten behoeve van algemene en specifieke dreigingsanalyses, alsmede 'fenomeenanalyses, trendrapportages en adviezen voor te nemen (beleids-)maatregelen te verschaffen en regie te voeren op de uitvoering hiervan'.[523] Ten behoeve daarvan is in de boezem van de NCTV de CT-Infobox ondergebracht, 'een expertise- en analysecentrum […], waarin naast de AIVD (die voor haar inbreng tevens gebruik maakt van dreigingsanalyses van diensten in het buitenland) en de politie, ook de MIVD, de IND, de KMar, de FIOD/ECD, de Douane en Buitenlandse Zaken en eventuele andere partners participeren'.[524] De NCTV stimuleert en ondersteunt overheden in de 'uitwisseling en toetsing van informatie over mogelijke radicalisering'.[525] In de vierde plaats heeft de NCTV een adviserende rol, met nadruk ook in het decentrale domein.[526] Deze taken van de NCTV lijken in de loop der tijd niet te zijn gewijzigd, al zijn ze in opvolgende contraterrorismeprogramma's of -strategieën weleens anders geframed.[527] Het blijft echter interessant dat de belangrijke rol die de NCTV speelt op het terrein van terrorismebestrijding in de besproken wetten minder uit de verf komt. Dat kan enerzijds betekenen dat met betrekking tot de uitvoering van die wetten de NCTV geen rol heeft te spelen. Het kan ook betekenen dat de wetten onvoldoende zicht hebben op de positie en rol van de NCTV in de bestrijding van terrorisme. In het licht van de taak van de NCTV ligt het minder voor de hand uit te gaan van de eerste verklaring. Dan is de vraag of de rol en de positie van de NCTV in de verschillende besproken wetten, zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijke, inderdaad onderbelicht zijn gebleven en of dat terecht is. Op deze vraag kon geen antwoord worden gegeven, nu het antwoord daarop ook afhangt van de praktijk van contraterrorisme zoals dat in Nederland vorm heeft gekregen (zie vooral par. 4.7).

[521] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 6, p. 13.
[522] *Kamerstukken II* 2003/04, 29754, nr. 1, p. 5-8; *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 5, p. 2.
[523] *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 5, p. 7.
[524] *Kamerstukken II* 2003/04, 29754, nr. 1, p. 8.
[525] *Kamerstukken II* 2005/06, 29754, nr. 30, p. 5.
[526] *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 5, p. 10.
[527] Bijv. *Kamerstukken II* 2010/11, 29754, nr. 203.

3.12 Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk stond beantwoording van de volgende vragen centraal:

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?

Ad 1) Welke wetgeving (in formele zin) gericht op het voorkomen en bestrijden van terrorisme bestaat er in Nederland? In dit hoofdstuk werden negen wetten besproken die gericht zijn op het voorkomen en bestrijden van terrorisme in Nederland (kader 3.2). Deze wetten traden in werking tussen 2004 en 2019. Men kan zeggen dat er sprake is van enige clustering van inwerkingtreding van wetten: een deel trad in werking in de periode tussen 2003 en 2009, een ander deel tussen 2017 en 2019. In de eerste periode traden vooral wetten in werking op het terrein van het straf- en strafprocesrecht. In de tweede periode zien we meer wetten verschijnen op het terrein van het bestuursrecht. Daarbij springt de Twbmt uit 2017 in het oog.

Ad 2) Hoe worden de in de wetgeving geformuleerde maatregelen volgens de wetgever afzonderlijk geacht bij te dragen aan het voorkomen en bestrijden van terrorisme? In dit hoofdstuk is uitgebreid stilgestaan bij de inhoud van de diverse wetten. Voor een gedetailleerd antwoord op deze vraag zij daarom verwezen naar de verschillende paragrafen (3.2 tot en met 3.10). Een eerste overzicht van de inhoud van de besproken wetten bieden de kaders aan het begin van elk van deze paragrafen (3.4 tot en met 3.11). Op deze plaats kunnen nog enkele algemene opmerkingen worden gemaakt. De wetgever zag bij elke wet telkens de noodzaak om tot invoering van deze wet over te gaan. Bij de wetten op het terrein van het strafrecht bestond die noodzaak uit twee redenenTen eerste bestond het gevoelen 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. Kort gezegd: bestrijding van terrorisme is een zaak van het strafrecht en dat moet zichtbaar worden gemaakt. De wetgever meende dat de algemene wetboeken de meest geëigende plek zijn om te laten zien dat de bestrijding van terrorisme een zaak voor het strafrecht is. Tegelijkertijd kon daarmee ook duidelijk worden gemaakt dat bij de bestrijding van terrorisme de beginselen van de democratische rechtsstaat leidend zijn.[528] Zo wordt contraterrorismewetgeving niet gezien als tijdelijk uitzonderingsrecht, maar als blijvend recht dat is ingebed in het bestaande strafrecht.

Ten tweede was het volgens de wetgever vooral zaak om terrorisme te voorkomen. Het schrikbeeld van de aanslagen in New York en Washington (en later in onder meer Madrid, Londen, Parijs en Brussel) leidde tot de overtuiging dat het strafrecht ook zoveel mogelijk in de zogeheten voorfase moet kunnen worden ingezet. De wetgeving op het terrein van contraterrorisme laat zich dan ook goed omschrijven als een vlucht naar voren.[529] De wetten op het terrein van het straf- en strafprocesrecht maatregelen maken deze vlucht naar voren duidelijk zichtbaar: of het nu gaat om de uitbreiding van (het bereik van) strafbare voorbereidingsdelicten, om de verruiming van het

[528] Vgl. A. Fransen, J. Kerkhofs & P.A.M. Verrest, *Terrorisme: een analyse van het Belgische en Nederlandse materieel strafrecht* (preadvies Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht), Oisterwijk; Wolf Legal Publishers 2017, p. 160; E. Prakken, Terrorisme en het strafproces, *Strafblad* 2004, p. 228. Vgl. Nationale contraterrorismestrategie 2011-2015 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 29754, nr. 203, p. 100): inbedding in het bestaande recht 'biedt de beste garantie voor individuele rechtsbescherming van de verdachte'.

[529] M.J. Borgers, *De vlucht naar voren* (oratie VU Amsterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

leerstuk van de strafbare voorbereiding of om het introduceren van het begrip 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf', steevast is het doel te voorkomen dat terroristische aanslagen worden gepleegd.

Waar het gaat om de bestuursrechtelijke maatregelen kan worden gesteld dat zij ten eerste werden ingevoerd als aanvulling op het uitgebreide strafrechtelijke instrumentarium. Voor opeenvolgende ministers van Justitie, Veiligheid en Justitie en Justitie en Veiligheid heeft in de bestrijding van terrorisme het strafrecht het primaat. Weliswaar hebben daarbij ook de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een rol, maar de invoering van de afgeschermde getuige en de mogelijkheid informatie uit te wisselen en informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten voor het bewijs te gebruiken onderstreept dat de minister een strafrechtelijke interventie heel belangrijk acht. Ook de mogelijkheid om gegevens van vliegtuigpassagiers te vergaren kan met het oog op het nemen van strafvorderlijke beslissingen relevant zijn.
Ten tweede wordt gaandeweg onderkend dat het strafrecht niet onbegrensd kan worden toegepast. Kennelijk ziet de minister in dat het uitbreiden van strafvorderlijke bevoegdheden niet ongelimiteerd kan blijven plaatsvinden. Om toch controle te kunnen uitoefenen op personen, zowel op hun verblijfplaats als op hun reisgedrag, werd in het bijzonder de Twbmt ingevoerd. Deze wet dient als aanvulling op het strafrecht; daar waar strafvorderlijke bevoegdheden niet (meer) kunnen worden ingezet, kan er volgens de minister toch aanleiding zijn om toezicht te houden op personen. Daarin voorziet de Twbmt. Deze wet voorziet niet in extra bevoegdheden voor burgemeesters om toezicht uit te oefenen, maar in ministerieel toezicht op personen, naast het toezicht dat op basis van andere (straf)wetten kan plaatsvinden. Met de Twbmt wordt beoogd personen te controleren om op die manier een bijdrage te leveren aan het voorkomen van terroristische misdrijven. De Twbmt sluit in zoverre aan op het doel van de verschillende wetten op het terrein van het straf- en strafprocesrecht die bij de invoering van de Twbmt reeds tot stand waren gebracht. De Twbmt moet ook in zijn tijd worden bezien: een tijd waarin sprake was van een grote aantrekkingskracht van jihadistische groepen in het Midden-Oosten alwaar werd gevochten en werd getraind voor het plegen van terroristische aanslagen in West-Europa. Met de Twbmt werd ook een instrumentarium in het leven geroepen om het uitreizen naar en inreizen vanuit terroristisch gebied ernstig te bemoeilijken.

In dat licht moeten ook de aanpassing van de Paspoortwet en die van de Rijkswet op het Nederlanderschap worden bezien. Door uit- en inreizen te bemoeilijken wordt gehoopt een bijdrage te leveren aan het voorkomen van terroristische aanslagen alhier door personen die zich voor het plegen daarvan in het buitenland willen bekwamen of hebben bekwaamd.

Ad 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 waar het gaat om 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. Diversiteit aan objectieve zijde wordt verkleind door uniformiteit aan subjectieve zijde.

Deze diversiteit enerzijds en uniformiteit anderzijds kenmerkt ook thans nog de strafrechtelijke contraterrorismewetgeving. Dat neemt niet weg dat in de loop der tijd verschillende aanleidingen tot het invoeren van nieuwe wetgeving hebben geleid. De problematiek van terugkeerders uit

door terroristische organisaties beheerst gebied heeft bijvoorbeeld geleid tot invoering van meer strafbaarstellingen die in art. 83 en 83b Sr worden vermeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor art. 197a Sr dat in het bijzonder is ingevoerd om mensensmokkelaars aan te pakken die bijstand verlenen aan illegale migratie van potentiële terroristen. Deze bepaling moet in haar tijd (de vluchtelingencrisis van 2015 en de opkomst van IS in Irak en Syrië (zie par. 2.7)) worden bezien. Dat betekent niet dat de bepaling een tijdelijk karakter heeft; hoewel er een directe aanleiding voor invoering van deze bepaling bestond, heeft de nieuwe strafbepaling een generiek en tijdloos karakter. Tegelijkertijd kan niet worden ontkend dat bij deze en bij andere straf- en strafprocesrechtelijke contraterrorismewetten 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 (gewelddadig dierenactivisme is het meest bediscussieerd), zij vormen in de parlementaire stukken een uitzondering.

Een belangrijk verschil dat in de wetgeving wordt gemaakt is het verschil tussen terroristische misdrijven en misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Het verschil wordt in de wet nadrukkelijk zichtbaar gemaakt: wat een terroristisch misdrijf is, is geen misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Dit verschil is een formeel verschil, dat door uiteenlopende internationale regelgeving moet worden verklaard, en een materieel verschil dat bijvoorbeeld blijkt uit verschillen in strafmaxima. De meeste misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf worden met een gevangenisstraf bedreigd van vijf jaar of minder. Bij terroristische misdrijven ligt dat anders en wordt een flink aantal bedreigd met levenslange gevangenisstraf (of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaar). Daarmee is niet gezegd dat er een fundamenteel verschil is in actoren: de voorbereider van een terroristisch misdrijf kan erop uit zijn zelf het terroristisch misdrijf te begaan. Er is dus wel (normatief) verschil in aansprakelijkheid, dat verschil kan feitelijk worden gerelativeerd. De wetgever heeft ook niet beoogd het strafrecht op dit punt complexer te maken dan het al is: de aanpak van terrorisme vraagt erom dat het net breed kan worden uitgeworpen en personen kunnen worden aangepakt die terroristische misdrijven begaan en voorbereiden of gemakkelijker maken.

Art. 83 e.v. Sr zijn ook voor andere rechtsgebieden van belang, zij het niet leidend. In de Twbmt wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van andere terminologie die niet helemaal aansluit op art. 83 e.v. Sr. Aanleiding daarvoor is om het toepassingsbereik van de maatregelen uit de Twbmt te vergroten. Art. 83 Sr is weliswaar het vertrekpunt voor de Twbmt, maar deze wet gaat verder. In hoeverre de misdrijven uit art. 83b Sr onder het bereik van de Twbmt vallen, is niet duidelijk geworden, net zomin of de in de Twbmt gebruikte terminologie volledig overeenkomt met de misdrijven genoemd in art. 83 én art. 83b Sr. De Twbmt is leidend voor toepassing van maatregelen uit de Paspoortwet (art. 23b jo. 46ao). Art. 3 Twbmt maakt het mogelijk om uitreizen uit en inreizen in het Schengengebied te verhinderen indien het gegronde vermoeden bestaat dat een persoon zich wil aansluiten bij een organisatie, bedoeld in de Rijkswet op het Nederlanderschap. Dit zijn organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Het gaat hier om terroristische organisaties die als organisatie als bedoeld in art. 140a Sr kunnen worden begrepen. Hier is het strafrecht niet zozeer leidend, omdat – wil er sprake zijn van een dergelijke organisatie – het terroristisch oogmerk niet zonder meer leidend is. Er wordt gebruik gemaakt van eigen criteria. Die overlappen weliswaar met art. 83a Sr, maar lijken ook ruimer, zodat aanleiding is te denken dat de Twbmt en de Paspoortwet niet helemaal overeenstemmen met de in het strafrecht gebruikte begrippen en omschrijvingen daarvan.

Ad 4) Wat kan gezegd worden over de samenhang in de CT-wetgeving op basis van de law in the books? Deze vraag is beantwoord in par. 3.11. In die paragraaf is samenhang bekeken tussen de strafrechtelijke onderdelen, tussen strafrecht en bestuursrecht/bestuurlijk optreden, tussen strafrechtelijk optreden en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en samenhang

binnen het bestuurlijk domein. Het laatste punt werd slechts inventariserend besproken, aangezien het antwoord in het bijzonder afhankelijk is van het empirisch onderzoek.

De kaders 3.13 tot en met 3.15 vatten ten dele het antwoord op gestelde vraag samen. Op het eerste gezicht kan worden gesteld dat er sprake is van samenhang op verschillende terreinen. Het is in ieder geval het doel geweest van opeenvolgende bewindslieden verantwoordelijk voor het bestrijden en voorkomen van terrorisme om een samenhangende aanpak te realiseren. Nota nemend van de opeenvolgende wijzigingen in het strafrecht moet men constateren dat de samenhang op punten ontbreekt. Twee schieten in het oog. Ten eerste zijn er vragen met betrekking tot samenhang ten aanzien van de voorfase, zoals deze thans in het Wetboek van Strafrecht is vormgegeven. De samenhang tussen verschillende voorbereidingsdelicten (met name de verhouding tot art. 96 lid 2 Sr) is niet zonder meer duidelijk, terwijl ook de samenhang tussen deze delicten en de algemene bepaling over voorbereidingshandelingen in het Algemeen deel (art. 46 Sr) te wensen overlaat. Ten tweede zijn er vragen te stellen bij de gekozen sancties. In het bijzonder is de samenhang tussen het tamelijk hoge strafmaximum van art. 134a Sr en de veelal lagere strafmaxima bij andere misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf ver te zoeken. Op het terrein van de strafvordering is in het bijzonder de samenhang tussen het verdenkingsbegrip en het begrip aanwijzingen van een terroristisch misdrijf voorwerp van discussie. In navolging van literatuur werd ook het zogeheten multipliereffect benoemd, waarbij overigens tegelijkertijd relativerende opmerkingen werden geplaatst.

Waar het gaat om de relatie tussen strafrecht en bestuursrecht valt enerzijds op dat het primaat van het strafrecht in het bestrijden en voorkomen van terrorisme door opeenvolgende ministers met de mond wordt beleden, maar dat het in de uitwerking 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 in hoeverre van afstemming in de executie van maatregelen sprake is, kan op basis van de bestaande regelgeving niet worden gezegd. De relevante bepalingen gaan over afstemming voorafgaand aan het nemen van maatregelen, niet tijdens de tenuitvoerlegging. Kennelijk wordt ervan uitgegaan dat de afstemming vooraf voldoende moet zijn en afstemming tijdens niet nodig is, althans niet afzonderlijk hoeft te worden geregeld. 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. Die relatie is in het strafrecht niet gelijkwaardig te noemen: de informatie afkomstig van deze diensten mag worden gebruikt, de toetsing op betrouwbaarheid en rechtmatigheid is marginaal. De ongelijkwaardigheid betreft alle procesdeelnemers (en buiten het strafproces ook andere betrokkenen bij het voorkomen en bestrijden van terrorisme), wat hen ten opzichte van elkaar dan weer min of meer in evenwicht brengt. De waardering daarvan kan waar het gaat om samenhang pas goed worden beoordeeld wanneer ook ervaringen uit de praktijk worden meegenomen. Daarop wordt in de volgende hoofdstukken ingegaan.

Hoofdstuk 4: Ervaringen met CT-wetgeving en oordelen uit de praktijk, aandachtspunten in de 'law in action'

4.1. Inleiding

In de juridische analyse van de CT-wetgeving (hoofdstuk 3) is op basis van de 'law in the books' uitgebreid ingegaan op de verschillende CT-wetten vanuit het straf(proces)recht en het bestuursrecht en op de vraag naar de samenhang tussen de inhoud van de onderscheiden wetten. In de interviews met nationale en lokale organisaties die in de praktijk te maken hebben met de uitvoering van de CT-wetgeving is in het bijzonder ingegaan op de toepassing van de wetgeving, hun ervaringen daarmee en oordelen over toepasbaarheid. Daarbij is ook gevraagd naar enerzijds mogelijke overlap en anderzijds mogelijke omissies of verbeterpunten die men in het kader van de 'law in action' constateert. Vanuit de diversiteit van de taken van de geïnterviewde organisaties op nationaal niveau moet vooraf opgemerkt worden dat niet in ieder interview de in hoofdstuk 3 besproken wetten en de samenhang daarbinnen en daartussen aan de orde is gekomen. Organisaties hebben veelal kennis van en ervaring met de toepassing van wetgeving die directe raakvlakken heeft met hun taakdomein, en in een aantal gevallen heeft men geen (direct) zicht op de toepassing van wetten en maatregelen die buiten hun taakomschrijving vallen.

Voor de interviews betekende dit dat in eerste instantie aan de geïnterviewden is gevraagd welke wetgeving en maatregelen voor hun eigen organisatie met name relevant zijn in de uitvoering van hun taak op het terrein van de bestrijding van terrorisme. Ook betekende dit dat de betrokken organisaties zelf veelal geen zicht hebben op de mogelijke 'samenhang' in de wetgeving.

In het voorliggende hoofdstuk 4 en in hoofdstuk 5 zijn inzichten verwerkt uit de nationale en lokale interviews. Daarbij moet opgemerkt worden dat tijdens de interviews op lokaal niveau de focus niet zozeer lag – bezien vanuit de respondenten – op concrete nationale wet- en regelgeving, maar er meer in bredere zin is gesproken over en is gereflecteerd op de wijze waarop de bestrijding van terrorisme en extremisme op lokaal niveau vaak veel meer in de vorm van preventie vorm heeft plaatsgevonden. In hoofdstuk 5 worden onder meer de resultaten besproken van de lokale focusgroepen die hebben plaatsgevonden op basis van een drietal door de literatuur en de nationale interviews ingegeven 'scenario's'.

Opbouw van het hoofdstuk

Hoewel in de gesprekken de toepassing van de verschillende wetgeving doorgaans door elkaar heen liep en het daardoor moeilijk was om de chronologie van de wetgeving vast te houden, zullen we in dit hoofdstuk de resultaten uit de interviews wel chronologisch en per CT- wet clusteren. Bij de bespreking van iedere wet wordt kort begonnen met de kenmerken van de wet en inzichten uit eerdere evaluaties, om vandaaruit te komen tot een bespreking van de inzichten die voortvloeien uit de ten behoeve van dit onderzoek uitgevoerde interviews. Vervolgens zal een aantal overige aandachtspunten worden besproken die zich niet goed laat groeperen onder een van de specifieke wetten. Ditzelfde geldt voor inzichten die zeer specifiek gebonden zijn aan de lokale casestudies. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een slotoverweging.

4.2. De Wet terroristische misdrijven en de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme

De Wet terroristische misdrijven (WTM) is, ondanks het feit dat het de eerste officiële CT-wet was die Nederland kende, (nog) niet geëvalueerd. Aan de ene kant kan dit verklaard worden door het feit dat de directe aanleiding voor de WTM lag in EU-Kaderbesluit 2002/475/JBZ en een deel van de via de WTM ingevoerde wetgeving afkomstig is uit het verband van de Europese Unie. Dit geldt voor de invoering van artikel 83 en 83a Sr alsook voor artikel 140a Sr. Aan de andere kant heeft de wet ook geleid tot de uitbreiding van de toepassing van samenspanning (artikel 80 Sr jo. 96 lid 1 Sr), de introductie van de terroristische voorbereidingshandeling gekoppeld aan artikel 96 lid 2

Sr en de strafbaarstelling van het werven voor de gewapende strijd in artikel 205 Sr. Deze laatste twee bepalingen zijn tijdens de parlementaire behandeling aan het wetsvoorstel toegevoegd en hebben geleid tot veel discussie onder rechtswetenschappers. Waar de WTM de eerste 'materieelrechtelijke pijler' van de Nederlandse CT-wetgeving vormt, zijn er door de jaren heen – zoals ook in hoofdstuk 3 beschreven – nog diverse andere wijzingen geweest binnen het materiële strafrecht, met als doel om de strafrechtelijke CT-aanpak verder te versterken. In het bijzonder moet gedacht worden aan verschillende aanpassingen waardoor het ingrijpen in de vroege voorfase van een terroristisch misdrijf mogelijk wordt: de aanpassingen in het reguliere voorbereidingsartikel 46 Sr, maar ook de invoering van artikel 134a Sr, de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme en de aanvulling van artikel 131 Sr (opruiing) in de strijd tegen het terrorisme, in het bijzonder het beperken van het verspreiden van het terroristisch gedachtegoed.

4.2.1. Ervaringen met de wet in de praktijk

Tijdens de expertmeetings die voorafgaand aan het juridisch en het empirisch onderzoek zijn gehouden, is, met het oog op samenhang, dikwijls in zijn totaliteit gewezen op het gefragmenteerde karakter van het materiële strafrecht, zeker waar het de strafbaarstelling van zogenoemde onvoltooide delictsvormen betreft. Onduidelijkheid over de afbakeningen, in termen van reikwijdte, tussen deze verschillende strafbaarstellingen zou de rechtszekerheid niet ten goede komen en, aldus de experts, mogelijk in de praktijk ook kunnen leiden tot onduidelijkheden in de toepassing van de verschillende bepalingen, maar ook tot uitdagingen voor de verdediging. Daarnaast werd er door experts reeds tijdens de totstandkoming van de CT-wetgeving, maar eveneens tijdens de expertmeetings, gewezen op de problematische situatie die zou ontstaan wanneer de wijzigingen binnen het materiële strafrecht – in het bijzonder de diverse strafbaarstellingen die zien op de vroege voorfase van een strafbaar feit – in samenhang zouden worden bezien met de verlaging van de opsporingsdrempel in verband met de hierna te bespreken Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven. Dit zou namelijk kunnen leiden tot het in hoofdstuk 3 besproken 'multiplieereffect', waarbij het moment van aansprakelijkheid dubbel naar voren wordt gehaald (zie ook paragraaf 3.11.2.4). Dit zou in de praktijk kunnen leiden tot een te ruime aansprakelijkheid met een grotere kans op zogenoemde *false positives*, mensen die onterecht onderzoeksobject worden van de overheid in een terreurzaak, met alle gevolgen van dien.

Samenhangende definitie/beeld van wat terrorisme is

Tijdens verschillende interviews is uitgebreid stilgestaan bij de vraag wat er volgens de respondenten anno 2022-2023 (de periode waarin de interviews zijn uitgevoerd) moet worden verstaan onder het begrip terrorisme. Deze vraag is ingegeven door de sterke focus die er bij de totstandkoming van de verschillende CT-wetgeving die centraal staat in dit onderzoek, leek te liggen op het zogenoemde jihadistisch terrorisme. Terrorisme leek daardoor, in ieder geval in het politieke discours, gelijk te worden gesteld aan jihadisme hetgeen een veel 'engere' afbakening is dan die door artikel 83a Sr wordt geboden. Met het oog op de door het NCTV[530] en de AIVD[531] gesignaleerde opkomst van andere extremistische groepen en de aanhoudende polarisatie binnen de samenleving is er in de interviews op nationaal en lokaal niveau ook uitdrukkelijk gevraagd naar de wijze waarop het jihadistisch terrorisme zich in samenhang verhoudt tot andere fenomenen, om vanuit daar te reflecteren op de inzet van de CT-wetgeving in breder verband dan alleen voor het jihadistisch terrorisme.

De meerderheid van de respondenten werkzaam op nationaal niveau geeft aan dat er binnen hun organisatie een bredere definitie van terrorisme wordt gehanteerd dan alleen jihadisme.

[530] Nationaal Coördinator voor Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Jaarverslag 2018*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018.
[531] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2020*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021; Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2021*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022.

Tegelijkertijd geven respondenten aan dat, hoewel de bewoordingen van wat er onder een terroristisch oogmerk wordt verstaan zoals vastgelegd in artikel 83a Sr overduidelijk ruimte bieden aan andere uitingen van terrorisme dan louter en alleen jihadisme, de wetgeving zoals die hoofdzakelijk tot stand is gekomen in de periode 2001-2014, wel degelijk met name is ingegeven door het toenmalige beeld dat men had van het jihadistisch terrorisme, mede ingegeven door ervaringen in het buitenland.

Al reflecterend op de verschillende maatregelen en hun bredere toepasbaarheid, dat wil zeggen ook buiten de context van het jihadistisch terrorisme, zegt een van de geïnterviewde politieambtenaren:

> Sommige maatregelen zijn heel erg geënt op het jihadisme. Bijvoorbeeld de uitreis. En daarvan moet je je wel afvragen of je dat soort maatregelen als pakket wil blijven continueren, of kijk je meer naar aspecten die toegevoegde waarde hebben en die in algemenere zin bruikbaar zijn, ook voor de toekomst. […] Er is een aantal voorbeelden van maatregelen waarbij je je moet afvragen in hoeverre die heel breed toepasbaar zijn. Intrekken Nederlanderschap is natuurlijk ook maar beperkt tot de categorie personen die een dubbele nationaliteit hebben.

Het feit dat nieuwe uitingen van extremisme en terrorisme zichtbaar zijn geworden, betekent volgens respondenten overigens niet automatisch dat nieuwe maatregelen – in de vorm van nieuwe bevoegdheden of strafbaarstellingen – nodig zijn. Zo zegt dezelfde politieambtenaar:

> Je ziet dat de focus op andere vormen van extremisme en terrorisme komt te liggen en de vraag is: zijn we daar klaar voor? Ik denk dat in algemene zin het antwoord is dat de meeste zaken die we hebben goed toepasbaar zijn.

Een andere politieambtenaar geeft aan:

> Je ziet dat het met jihadisme is begonnen, maar inmiddels hebben we dat wel verbreed naar rechts-extremisme. Hierin zie je dezelfde tendensen, dezelfde ontwikkeling en het eindresultaat kan hetzelfde zijn als bij het jihadisme. Volgens mij staat dat in de CT-strategie ook op die manier verwoord.

Waar er op het eerste gezicht een grote mate van consensus is onder de respondenten over de vraag of rechts-extremistische of links-extremistische ideeën onder de noemer van terrorisme vallen, vinden respondenten de categorie 'maatschappelijk ongenoegen' (onder meer de Covid19-protesten, de boerenprotesten en de bredere anti-overheidssentimenten kwamen ter sprake) moeilijker in termen van 'terrorisme' te duiden, Een politieambtenaar stelt hierover:

> Dat zit in de discussie maatschappelijk ongenoegen, wat is nou wel en niet CTER, waarbij je ziet dat hetgeen wat onder CETR valt, past binnen de aanpak die we met elkaar hebben bedacht. Maar als het gaat om ongewenst, problematisch gedrag, dat vraagt om een andere aanpak. Dat zit naar mijn mening meer in de preventie dan in de repressie. Waarbij vaak ook andere partijen aan zet zijn, die zich meer richten op versterking van de weerbaarheid. Dat zet bij hele kwetsbare jongeren die op het internet zitten meer zoden aan de dijk dan wanneer wij met man en macht bij iemand binnenvallen.

Het voorbeeld van deze politieambtenaar over kwetsbare jongeren op het internet wordt door een aantal andere respondenten juist gebruikt ter onderbouwing van de vraag wat er, met het oog op die uitbreiding naar andere vormen van extremisme en in het bijzonder rechts-extremisme (op het internet), mogelijk nog ontbreekt binnen de wet- en regelgeving.

Een van de geïnterviewden van een nationale organisatie zegt hierover:

> Dat is wel een van de aandachtspunten die wij zien […] de mogelijkheden voor overheden om ook online dreigingen tegen te gaan. […] De uitdaging voor de komende tijd geldt ook voor antioverheidssentiment, extremisme. Het is eigenlijk, wat mogen en kunnen we als overheid op dat internetdomein? Ik kan niet anders voorstellen dat we daar nog de komende jaren tot aanvullende wetgeving gaan komen. Gemeenten hebben daar ook mee te maken, de provincie heeft daar mee te maken.

Een beleidsmedewerker van een ministerie geeft eveneens aan dat er juist online veel gebeurt wat, in de context van CTER, de moeite waard is om in de gaten te houden en waarop in reactie ook gehandeld moet kunnen worden:

> Uit het dreigingsbeeld is nog steeds de jihadistische beweging als belangrijkste dreiging naar voren gekomen, maar een grote uitdaging zit eigenlijk in het rechts-extremisme en dan specifiek […] het accelerationisme. Daarin zit vooral een uitdaging omdat het heel erg online plaatsvindt. De vraag is dan in welke besloten groepen mag je wel of niet in, en wanneer vinden wij het vrijheid van meningsuiting als je dingen online plaatst en wanneer vinden wij het gewoon opruiing, daar zit wel iets lastigs in.

Waar een aantal geïnterviewden het gedrag van jongeren op internet als 'alleen' ongewenst problematisch gedrag duidt, zijn andere respondenten van mening dat dergelijk gedrag wel degelijk aangemerkt moet worden als een serieuze dreiging voor de overheid waarvoor zelfs nog aanvullende wetgeving nodig is. Een van de geïnterviewde politieambtenaren gaat in op de grens tussen maatschappelijk ongenoegen, extremisme en terrorisme en legt uit:

> Maatschappelijke onrust is op zichzelf helemaal niet strafbaar. We zijn het alleen niet meer gewend in Nederland […] Waar het wel problematisch wordt, is waar maatschappelijk ongenoegen gevoed wordt, of voeding geeft aan rechts-extremisme, of andere vormen van extremisme. Daar maken we ons natuurlijk wel zorgen over en dan kijken we er ook wel naar.

Een beleidsmedewerker van een ministerie wijst op definitiekwesties en uiteenlopende beoordelingen van betrokken organisaties bij het onderscheid tussen problematisch gedrag en extremisme:

> Een uitdaging is de grens tussen problematisch gedrag en extremisme. Dat is een thema waarbinnen veel speelt, maar wanneer vinden we het extremistisch worden? Elke partner heeft een andere definitie van extremisme en dat heeft te maken met hun taakuitvoering en deze definitiediscussies kunnen best voor uitdagingen zorgen […] dat is nog best zoekende voor de partners van: wanneer wel ingrijpen, wanneer niet ingrijpen?

Hieruit kan met enige voorzichtigheid worden afgeleid dat er op nationaal niveau nog geen eenduidige visie is op de samenhang en afkadering tussen rechts-extremistisch gedachtegoed, maatschappelijk ongenoegen/ongewenst gedrag en terrorisme. Dit lijkt onder meer samen te hangen met vraagstukken over vrijheid van meningsuiting en het gebruik maken van wettelijke demonstratieverboden, waarbij in het bijzonder het maatschappelijk ongenoegen, dat niet direct en overduidelijk gekwalificeerd kan worden als rechtsextremistisch, voor problemen lijkt te zorgen. Een tweetal respondenten noemt ook het dierenrechtenactivisme als een thema waarover door de nationale kernactoren in het licht van extremisme verschillend wordt gedacht.

Ook in interviews met actoren op lokaal niveau is gesproken over het onderscheid tussen verschillende vormen van extremisme en de vraag wat er wel of niet onder de noemer terrorisme – en dus ook het bereik van de CT-wetgeving – kan worden gebracht. In dit kader doemt een soortgelijk beeld op als in de interviews met de organisaties op landelijk niveau.

Samenhang tussen terroristische misdrijven en niet-terroristische misdrijven die wel relevant zijn voor de bestrijding van terrorisme

Een aantal respondenten geeft aan, wanneer ze worden bevraagd over de samenhang tussen de verschillende strafbepalingen die kunnen worden ingezet in terrorismezaken, het niet handig te vinden dat twee bepalingen die met enige regelmaat ten laste gelegd worden in dergelijke zaken door de wetgever niet zijn aangemerkt als terroristische misdrijven. Het gaat hierbij om het delict opruiing (artikel 131 Sr) en het delict deelneming dan wel medewerking aan een training voor een terroristisch misdrijf (artikel 134a Sr). Dit lijkt volgens hen niet lijkt te stroken met het proces van radicalisering en dus de noodzaak om juist bepaald gedrag wel als serieuze bedreigingen voor de nationale veiligheid te zien en derhalve aan te kunnen merken als terroristische misdrijven. Deze 'beperking' door de wetgever heeft immers ook consequenties voor het gebruik kunnen maken van specifiek op de bestrijding van terrorisme gerichte opsporingsbevoegdheden zoals

ingevoerd door de Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven. Met het oog op de geuite zorgen over het bestaan van het multipliereffect door het zowel in het kader van het materiële als van het formele strafrecht naar voren halen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid (zie ook hoofdstuk 3), is dit een interessante waarneming. Zoals ook nader besproken zal worden bij de uitwerking van de praktische toepassing van de WVOTM, wordt door het gros van de respondenten aangegeven dat men – bij de opsporing van terroristische misdrijven – eigenlijk goed uit de voeten kan met het bestaande arsenaal aan CT-bevoegdheden. Daarbij wordt dikwijls opgemerkt dat Eerste Boek, Titel 4 Sv, waarin de bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn geregeld in geval van verdenking, ook al veel ruimte biedt. Ten aanzien van artikel 131 Sr en 134a Sr lijkt er mogelijk een andere opvatting te bestaan over het moment waarop opsporingsbevoegdheden ingezet kunnen worden waardoor de behoefte wordt gevoeld om – hoewel deze delicten ook zien op de voorfase van het mogelijk plegen van een terroristisch misdrijf, zodat de aansprakelijkheid al ruim is – de opsporing nog eerder te kunnen starten dan het moment van een concrete verdenking. Een aantal geïnterviewden illustreert de zorgen over het niet aanmerken van deze gedragingen als terroristische misdrijven aan de hand van ontwikkelingen inzake de opruiing:

> Bij ons [van het OM] zitten we al snel in de terrorismemisdrijven, met toepassing van artikel 140a 'Voorbereiding'. […] Maar binnen de regio's loopt het veel meer op opruiing en soms training. In de regio's probeert men zeker nu op het fenomeen rechts-extremisme wat onderzoeken te starten, eigenlijk om het fenomeen nader te onderzoeken. En het zou wel handig zijn als je dat op aanwijzing zou kunnen doen.

Opvallend is dat deze geïnterviewde van het Openbaar Ministerie ook aangeeft juist gebruik te maken van dit verschil in duiding, mede met het oog op de implicaties die een vervolging voor een terroristisch misdrijf kan hebben voor de persoon van de verdachte:

> Als je natuurlijk ziet dat mensen wel geradicaliseerd zijn en we zouden ze wel kunnen vervolgen voor bepaalde feiten, maar dat het inmiddels heel erg goed gaat en het heeft natuurlijk nogal gevolgen of je voor een terroristisch misdrijf wordt veroordeeld of voor een gewoon misdrijf, dat je er ook voor kan kiezen om te vervolgen voor, bijvoorbeeld, een training, dus een 134a, in plaats van een voorbereiding.

Het belang van het aanmerken van opruiing als een terroristisch misdrijf wordt ook gekoppeld aan de toename van het gebruik van het internet door ook andere groeperingen dan jihadistische groeperingen. Zo stelt een van de geïnterviewde politieambtenaren:

> Het opruien tot welk misdrijf dan ook is natuurlijk gewoon strafbaar. Alleen als het een terroristisch misdrijf is, dan zou dat in ieder geval de strafvordering vergemakkelijken […] Nu zie je dat heel veel, met name in die rechtsextremistische groep natuurlijk, online gebeurt, en dat daar allerlei besloten groepen mensen elkaar aanzetten tot. En dat gaat soms heel subtiel. Die zeggen dan gewoon van, ik heb die en die een poosje gevolgd, ik weet wat die doet. Ik heb het online gezet, en ik hoop dat iemand een aanslag pleegt […]. Dat soort uitlatingen is naar mijn idee heel erg strafbaar. Maar wat daar wel ook het probleem is, is de hoeveelheid van dat soort uitlatingen. Dat is echt enorm. En het is doelbewust gedaan, zodat een ander het initiatief overneemt en daar iets mee gaat doen.

Het is duidelijk dat het belang van eerder kunnen inzetten van opsporingsbevoegdheden juist in het kader van de grotere rol van informatieverspreiding via digitale platformen door geïnterviewden van nationale organisaties wordt erkend en benadrukt:

> Als ik het over online heb, denk ik wel dat we qua wetgeving iets missen, daar zit een hiaat […] daar zouden betere wettelijke kaders voor moeten komen van hoe we dat met elkaar kunnen doen. Want daar zit wel een punt van zorg.
>
> De jihadistische dreiging, die hadden we in het fysieke domein veel beter in beeld dan wat nu aan de gang is; die hele onlinecomponent is gewoon heel belangrijk in het geval van rechts-extremistische groepen als bij groepen met maatschappelijk ongenoegen en complotdenkers. En dat maakt het voor ons wel een grotere uitdaging.

Samenhang tussen de verschillende onvoltooide delictsvormen

Een belangrijk aandachtspunt in de literatuur is de samenhang tussen de verschillende onvoltooide delictsvormen – een reeks aan voorbereidingshandelingen en andere strafbaarstellingen die zien op de vroege voorfase voorafgaand aan een terroristisch misdrijf. Waar tijdens de juridische expertmeetings dit ook aan de orde kwam als een aspect dat in ieder geval 'niet de schoonheidsprijs' verdient en dat met name problematisch werd geacht in relatie tot de eveneens verlaagde opsporingsdrempel, worden deze punten niet per se onderschreven door de respondenten op lokaal en nationaal niveau. Zo zegt één van de geïnterviewde politieambtenaren:

> Ik geloof niet dat het voor ons hinderlijk is. Want dan leg je gewoon subsidiair nog iets ten laste. Dus dat kun je gewoon omschrijven. Dus cq, cq, cq, dan is dat in de praktijk denk ik niet zo'n probleem.

Een andere politieambtenaar illustreert deze praktijk als volgt:

> Wij hebben een groepering die op zitting staat. Daar staat 96 op de ten laste legging en 140a. Ik denk dat als we 134a overhouden, dan ben ik heel blij.

Het belang van het bestaan van de verschillende onvoltooide delictsvormen wordt ook onderkend door een politieambtenaar, die dit koppelt aan de problemen die worden ervaren bij het bewijzen van de ten laste gelegde feiten in terrorismezaken, waarbij veel gebruik gemaakt wordt van zogenoemde 'zachte informatie':

> Laat ik zeggen dat we uiteindelijk als iemand voor de rechter verschijnt een sterkere zaak hebben, omdat je verschillende mogelijkheden hebt om voor te kiezen. Ik denk dat er al veel mogelijkheden waren als politie die we hadden kunnen inzetten, maar juist in dit soort zaken is het heel lastig om te komen tot een veroordeling op basis van zachte informatie. En dan helpt het wel dat je niet een voltooid delict hoeft te bewijzen of, nou, opzet, maar dat je in een eerder stadium eigenlijk al over kunt gaan tot verhoor.

Aan 'de voorkant' zitten bij de bestrijding van terroristische misdrijven wordt belangrijk geacht, zoals hiervoor ook besproken bij de samenhang tussen terroristische misdrijven en misdrijven die wel spelen binnen de context van terrorisme maar niet als terroristisch misdrijven zijn geoormerkt. De verschillende respondenten die wijzen op het belang van het vroegtijdig kunnen ingrijpen, onderkennen overigens wel dat daar ook een spanning of een gevoeligheid zit en dat een juridische basis dus cruciaal is.

In een aantal interviews komt, in de context van de veelheid aan onvoltooide delictsvormen waaruit gekozen kan worden, de verhouding tussen samenspanning en voorbereiding (artikel 96 lid 1 en lid 2 Sr) aan de orde. Waar een aantal respondenten werkzaam binnen de politie expliciet aangeeft het 'gemakkelijker' te vinden om binnen dat artikel gebruik te maken van de voorbereiding (lid 2) vanwege de vaagheid van het begrip samenspanning, geeft een respondent vanuit het Openbaar Ministerie aan daar juist anders over te denken:

> […] maar wij leggen hem niet zo heel vaak ten laste, die samenspanning, omdat met medeplegen voorbereiding voelt dat gemakkelijker. Dat klinkt een beetje raar misschien, maar dat doen we wel. Dus die 96 gebruik ik wel, maar niet zozeer als samenspanning eigenlijk.

Reflecterend op de strafbaarstellingen die in de praktijk het meest gebruikt worden geeft een van de politieambtenaren aan:

> […] Af en toe zit 46 er ook bij, hè? Maar dat vraagt meer vlees aan de botten [dan 96 lid 2 Sr], om het zo te zeggen. Maar ik denk dat we daar redelijk meer uit de voeten kunnen.

Het is duidelijk dat artikel 96 Sr lid 2, ondanks het feit dat verschillende respondenten verschillende accenten leggen, wordt gezien als een belangrijke 'vluchtheuvel' waarop men zich kan terugtrekken op het moment dat er mogelijk niet voldoende bewijs is voor een van de andere bepalingen, zoals bijvoorbeeld artikel 134a, 205 Sr of andere voorbereidingshandelingen.

Een van de respondenten vanuit de politie illustreert de vluchtheuvelfunctie van 96 lid 2 aan de hand van een fictief voorbeeld:

> Als je heel veel video's kijkt en je praat erover en je zegt dat je er wel wat voor wilt doen, maar je doet niet de feitelijke voorbereiding. Dus je koopt geen wapen of weet ik veel wat, dan zit daar je grensgeval. En daar zit dan je ruimte voor 96. En dan moet je hem natuurlijk wel breder maken door te onderbouwen; wat is het gedachtegoed, welke filmpjes kijken ze? Je moet het echt wel body geven. Want dan zit je op de vluchtheuvel van 96.

Diverse respondenten hebben, vanuit het oogpunt van de ernst van het delict en de mogelijkheid tot het tijdig starten van een opsporingsonderzoek, aangegeven het een gemis te vinden dat artikel 134a Sr niet als een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 Sr wordt aangemerkt. Tegelijkertijd hoorden we ook een nuancerend geluid over de reikwijdte van dit artikel en daarmee dus een kritisch tegengeluid met betrekking tot de noodzaak om – door het nog eerder te kunnen starten met een opsporingsonderzoek – dit artikel als een terroristisch misdrijf aan te merken. De respondent van het OM die zich hier het meest stellig over uitspreekt, plaatst het artikel binnen de bredere context van de totstandkoming en het beeld wat er toen bestond over hoe een 'training' tot het voorbereiden of plegen van terroristische misdrijven eruit zou kunnen zien:

> [Het ging om die] old school Osama bin Laden trainingskampen, leren schieten, dat soort dingen.

Over de wijze waarop het artikel uiteindelijk in Nederland vorm heeft gekregen, merkt deze respondent het volgende op:

> Als je dan naar ons artikel kijkt, dan zie je dat het ongelofelijk breed is, van het leren van een taal. Dus je leert een bepaalde taal, dat is geen strafbaar feit, maar wel als je de taal leert om daarmee in de toekomst met je broeders en zusters te overleggen. Dan kan het zo maar getagd worden daarmee.

Het artikel wordt, door de onduidelijkheid van de reikwijdte en ondanks de jurisprudentie van de Hoge Raad, door de respondent als een lastig artikel bestempeld met het oog op wat het nou eigenlijk precies behelst. Enerzijds wijst de respondent op de onduidelijkheid over hoe het bewezen kan worden, maar anderzijds ook op de mogelijkheid dat gedragingen onterecht onder het artikel worden geschaard.

Een artikel dat in de interviews niet of nauwelijks aan de orde komt, ook niet als daar specifiek naar wordt gevraagd, is artikel 205 Sr, het rekruteringsartikel. Een mogelijke verklaring kan zijn dat dit artikel, aldus een van de respondenten, in de praktijk ook al jaren als een lastig artikel is bestempeld. Hoewel het wetsartikel als zodanig niet voor veel opschudding heeft gezorgd tijdens de totstandkoming van de WTM, blijkt de praktijk van het verkrijgen van een bewezenverklaring voor dit artikel volgens een geïnterviewde van het OM weerbarstig:

> […] het is een heel gek wetsartikel terwijl de wetgever heeft beoogd het heel simpel te maken. […] Als je bijvoorbeeld bij een schoolplein een kind benadert met in je achterhoofd, die kan ik mooi naar Syrië sturen, dan is dat in beginsel al voldoende. Alleen in de praktijk moet je wel bewijzen dat die man of die vrouw die dat gedaan heeft, ook dit heeft beoogd. Wat we bijvoorbeeld met Syriëgangers hebben gezien, met name met de vrouwen, is dat ze allemaal zeiden dat ze daar uit vrije wil waren. […] Hier is het algemeen bekend dat advocaten de cliënten influisteren, zeg dat je er uit eigen wil bent. Maar ja, dan heb je niks. Dus, er zijn wel een aantal artikelen [134a en 205 Sr], maar die zijn toch lastig om te bewijzen.

4.2.3. Tussenconclusie

Ten aanzien van de materieelrechtelijke poot van de Nederlandse CT-wetgeving kan geconcludeerd worden dat de samenhangskwesties zoals voor deze wetgeving geïdentificeerd, slechts deels en ook vrij impliciet terugkomen. Over het algemeen genomen ziet men – vanuit het perspectief van de opsporing – het niet zozeer als een probleem dat bepaalde voorbereidingsdelicten/onvoltooide delictsvormen op papier lijken te overlappen. Het wordt

eerder gezien als een voordeel, waar bij het opstellen van een tenlastelegging strategisch mee kan worden omgegaan.

Wat als 'soms lastig', of in ieder geval 'onhandig' wordt gezien, is het feit dat een aantal delicten die wel vaak 'passen' op een CT-casus niet door de wet zijn aangemerkt als terroristisch misdrijf. Hierbij worden in het bijzonder opruiing (artikel 131 Sr) maar ook meewerken en deelnemen aan een training voor terrorisme (artikel 134a Sr) en werven voor de gewapende strijd (artikel 205 Sr) genoemd.

Bezien vanuit de in hoofdstuk 2 besproken idee van de brede benadering die ten grondslag ligt aan het Nederlandse CT-beleid vormt repressie naast preventie een van de twee centrale pijlers. Nu de strafmaat voor terroristische misdrijven hoger ligt dan die voor commune delicten, zorgt dit bij CT-cases waarbij er slechts een veroordeling kan volgen voor opruiing volgens geïnterviewde betrokkenen van ketenorganisaties soms voor frustratie.

4.3. De Wet afgeschermde getuigen

4.3.1. Inzichten uit eerdere evaluaties

De WAG is twee keer geëvalueerd. Een eerste evaluatie vond plaats in 2012, toen de wet 5 jaar in werking[532] was en een tweede evaluatie in 2018 waarin werd teruggeblikt op de werking van de wet in de periode 2012-2017.[533] Zoals ook omschreven in hoofdstuk 3, is de invoering van de WAG niet onomstreden. Dit hangt onder meer samen met het deels komen te vervallen van een van de redenen die initieel werd neergezet als een belangrijke drijfveer achter de WAG, namelijk de mogelijkheid om informatie van de inlichtingendiensten ook als startinformatie in een strafproces te kunnen gebruiken. Nu een uitspraak van de Rechtbank (zie hoofdstuk 3) daar hangende het wetgevingsproces reeds duidelijkheid over verschafte, in positieve zin, bestond de kern van het wetsvoorstel verder uit het introduceren van de figuur van de afgeschermde getuige binnen het strafproces met alles wat daar, procedureel gezien, bij kwam kijken.

De eerdergenoemde evaluaties laten zien dat het beeld dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel op dit kernpunt reeds naar voren kwam, in de praktijk werd bevestigd. Zo waren er al grote vraagtekens bij de noodzaak en de wenselijkheid (bezien vanuit de optiek van de inlichtingendiensten) maar ook bij de legitimiteit van een dergelijke constructie gezet.

De respondenten die geïnterviewd zijn in het kader van de evaluatie uit 2012 geven te kennen dat ze niet verwachten dat de wet iets gaat veranderen aan het feit dat AIVD-medewerkers zich tijdens een verhoor op hun zwijgrecht/geheimhoudingsplicht gaan/kunnen beroepen. Tevens komen de onderzoekers in 2012 op basis van de interviews met mensen werkzaam in de praktijk tot de conclusie dat '[…] moet opgemerkt worden dat de Wet afgeschermde getuigen, die inmiddels 5 jaar van kracht is, niet direct op het netvlies stond bij elke respondent'. Ook in 2018 is de WAG nog niet ingezet. De onderzoekers van de tweede evaluatie komen tot de volgende conclusie:

> Hoewel de afgeschermde-getuigenregeling dus wel degelijk een waarde kan hebben, lijkt die waarde beperkt te zijn. In die zin dat slechts in een enkele strafzaak de regeling zou kunnen of moeten worden toegepast. Er lijkt, anders geformuleerd, in veel gevallen geen noodzaak te bestaan om deze wettelijke voorziening toe te passen. De respondenten uit de rechterlijke macht bevestigen dit. Bij die laatste categorie respondenten leeft de overtuiging dat de discussie over het ambtsbericht in de meeste gevallen verstomt als de zaak inhoudelijk door de rechtbank wordt behandeld. De reden hiervoor is onder andere dat het strafdossier op dat moment (veel) meer belastend materiaal bevat en dat de focus daar dan op ligt.[534]

[532] R.J. Bokhorst, *De Wet afgeschermde getuigen in de praktijk*, WODC Memorandum 2012-3.
[533] S. Brinkhoff en J.W. Mensink, *Tweede Evaluatie Wet afgeschermde getuigen*, Den Haag: WODC 2018.
[534] S. Brinkhoff en J.W. Mensink, *Tweede Evaluatie Wet afgeschermde getuigen*, Den Haag: WODC 2018, p. 50.

De WAG wordt, aldus de onderzoekers, gezien als mogelijk waardevol op die momenten dat een strafzaak in belangrijke mate zou rusten op een ambtsbericht als bewijsmiddel. Het gaat dan om strafzaken waarin het opsporingsonderzoek maar in beperkte zin aanvullende belastende informatie heeft opgeleverd over de verdachte.

4.3.2. Huidige ervaringen met de WAG

In de interviews die in het kader van het onderhavige onderzoek zijn gevoerd met verschillende actoren werkzaam binnen het CT-domein op nationaal en lokaal niveau, klinkt het beeld zoals dat uit de eerst evaluatie van de WAG komt sterker door dan het tweede beeld. Respondenten geven aan dat de wet vooralsnog niet is gebruikt en verwachten ook niet dat deze situatie op korte termijn zal veranderen.

Een respondent van het Openbaar Ministerie geeft aan dat, ondanks het feit dat ambtsberichten een belangrijke rol spelen in CT-zaken en de verdediging graag meer wil weten wat er achter deze berichten zit door zich te beroepen op hun verdedigingsrecht om mensen te horen, de WAG niet heeft geleid tot veranderingen inzake het horen van medewerkers van de inlichtingendiensten:

> […] Dat zie ik wel in strafzaken. Maar uiteindelijk blijkt dat er weinig echt antwoord kan worden gegeven. Het is een manier om wettelijk gezien het mogelijk te maken. Dus het kan, alleen materieel gezien is de vraag of de verdediging daar nou zo veel mee opschiet. De vraag is ook of het moet. Wij hebben natuurlijk wel veel jurisprudentie over dat in principe de inhoud niet per se getoetst moet worden door de strafrechter, maar dat ook, dat er een ander toetsingskader is voor hoe de AIVD werkt. Maar je merkt dat dat in het strafproces nog weleens een beetje knelt en het ingewikkeld wordt gevonden, zeker door strafrechters. Omdat zij ook wel vinden dat zij over het geheel gaan van een strafproces. Procedureel is het een oplossing, maar materieel zie ik niet veel verschil met wat er al kon.

Een andere respondent van het Openbaar Ministerie bevestigt dit beeld, maar lijkt wat hoopvoller over de mogelijkheden die de wet biedt en geeft aan dat deze wellicht nog niet voldoende bekend is en daardoor ook niet voldoende benut wordt:

> "Het is leuk dat de WAG er is, maar ik kan in al die jaren ook geen enkel geval nog herinneren en ik heb bijna alle zaken voorbij zien komen, waarin dat niet past. Maar misschien heeft het ook wel met onbekendheid te maken of met name de verdediging, die vecht vaak de betrouwbaarheid van die ambtsberichten aan. […] Maar ze kiezen nooit voor de WAG. Ik denk dat ze er te weinig van verwachten, maar dat is een aanname.

4.3.3. Tussenconclusie

Vanuit het perspectief van samenhang was een belangrijke zorg bij – en ook na – de totstandkoming van de WAG de verhouding van de WAG en in het bijzonder de middels deze wet geïntroduceerde figuur van de afgeschermde getuige tot het geldend strafvorderlijk kader. Hoewel het meest recente evaluatieonderzoek dat is uitgevoerd naar de WAG nog een enigszins positief beeld lijkt te schetsen van de mogelijke inzet en werking van deze wet, is de wet volgens de respondenten die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd tot op heden niet gebruikt. De standaardprocedure waarbij de directeur van de diensten ter terechtzitting wordt gevraagd om, voor zover mogelijk, toelichting te geven op een ambtsbericht, wordt passender geacht dan het bevragen van individuele medewerkers van de inlichtingendiensten.

4.4. De Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven

Deze wet is geïntroduceerd vanuit de aanname dat bestaande opsporingsbevoegdheden en procedures niet afdoende zouden zijn om adequaat op te kunnen treden tegen (de dreiging van) een terroristische aanslag. De wet is erop gericht om opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven in een vroege(re) fase mogelijk te maken en langer te laten voortduren indien dat

wenselijk is, om zodoende terroristische misdrijven te kunnen voorkomen. Doel van de wet is derhalve de preventieve functie van het strafrechtelijke optreden te verbeteren.

4.4.1. Inzichten uit eerdere evaluaties: zicht op samenhang?

De Minister van Justitie achtte de 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 in vier rondes gemonitord door het WODC[535]. Hoewel in deze monitors niet specifiek de nadruk lag op het vraagstuk van de samenhang zoals in het voorliggende onderzoek, bieden de evaluaties ook op dit punt veel rijke inzichten die hieronder zullen worden weergegeven. In paragraaf 4.3.2 zullen we voorts beschrijven op welke wijze er door de respondenten die in dit onderzoek zijn geïnterviewd werd gesproken over de toepassing van de WVOTM.

Toepassing van de wet (2007-2011)

Uit de (eind)evaluatie van de wet[536] kwam naar voren dat in de periode 2007-2011 in beperkte mate gebruik is gemaakt van de verschillende bevoegdheden die met deze wet zijn geïntroduceerd. Dit was onder meer te verklaren door het geringe aantal zaken in de periode van evaluatie waarop de bevoegdheden überhaupt toegepast konden worden. De evaluatie van de wet vond plaats in een periode waarin Nederland nog niet te maken had met de nieuwe ronde aan terreurverdachten, gerelateerd aan de strijd in Syrië en het optreden van IS.

Tussen 2007 en 2011 zijn in Nederland in totaal 106 terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken uitgevoerd: 55 onderzoeken bij het landelijk parket en 51 onderzoeken bij de arrondissementsparketten. Van de 106 terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken is in 18 opsporingsonderzoeken gebruik gemaakt van de nieuwe wettelijke bevoegdheden. In 15 opsporingsonderzoeken is gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten op grond van het in de wet geïntroduceerde criterium van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. 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.

Rol van aanwijzingen in opsporing en vervolging

De evaluatie wijst uit dat het criterium 'aanwijzingen' er in de meeste gevallen niet toe heeft geleid dat strafbare gedragingen succesvol konden worden opgespoord en beter konden worden vervolgd, een van de centrale veronderstellingen ten tijde van de invoering van de wet.

Bij situaties die niet als acuut bedreigend werden 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 van een terroristisch misdrijf' een geruststellende

---

[535] C.J. de Poot et al., *De opsporing verruimd? De wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*, Den Haag: WODC Cahier 2008-9; B. van Gestel et al., *Signalen van terrorisme en de Opsporingspraktijk. De Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking*, Den Haag: WODC Cahier 2009-10; B. van Gestel, C.J. de Poot en R.F. Kouwenberg, *De Wet opsporing terroristische misdrijven drie jaar in werking*, Den Haag: WODC Memorandum 2010-3; B. van Gestel, C.J. de Poot en R.F. Kouwenberg, *Opsporing van terrorisme in de praktijk. De Wet opsporing terroristische misdrijven vier jaar in werking*, Den Haag: WODC Cahier 2012-4.

[536] B. van Gestel en C.J. de Poot, *Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven*, Den Haag: WODC Cahier 2014-6.

mogelijkheid voor opsporingsdiensten, om een onderzoek toch te kunnen continueren ondanks het uitblijven van informatie die een verdenking kan staven.[537]

Samenhang aanwijzing met het reguliere verdenkingscriterium

Uit de inventarisatie van opsporingsonderzoeken in de vier monitorrondes komt naar voren dat bij de start van dergelijke onderzoeken het verschil tussen aanwijzingen en een verdenking (zoals vastgelegd in artikel 27 Sv) klein is, met name als sprake is van een grote en acute dreiging. De evaluatie laat zien dat ook bij relatief 'zachte' informatie door opsporingsdiensten al een verdenking van een specifiek misdrijf wordt aangenomen als de situatie als dreigend en acuut wordt ingeschat.

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 bericht van het Team Criminele Inlichtingen van de politie, om een bericht van de AIVD 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.

Het onderscheid tussen een 'lichte verdenking' en 'aanwijzingen' blijkt in de praktijk gering te zijn als sprake is van een grote terroristische dreiging, zo stellen uiteenlopende geïnterviewden. In deze context wordt door officieren van justitie ook gesproken over 'het verkennen van de ondergrens van het begrip verdenking'[538].

Samenhang reguliere politiebevoegdheden

Uit de evaluatie van de wet komt naar voren dat op regionaal niveau geregeld 'blauwe wegen' worden bewandeld om terrorismegerelateerde signalen nader te onderzoeken. De al bestaande reguliere politiebevoegdheden 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 opgevangen signalen nader kunnen worden onderzocht en geduid. Deze strategie wordt op regionaal niveau als alternatief gehanteerd voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen.[539]

Samenhang van trajecten van politie en inlichtingendiensten

Van oudsher zijn het de inlichtingendiensten die zich bezighouden met het tijdig onderkennen en voorkomen van terroristische dreigingen. Nu door deze 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 negatief kunnen beïnvloeden, is in de wet opgenomen dat de AIVD tijdig en adequaat moet worden geïnformeerd over de ingezette bevoegdheden tijdens het daartoe bestemde 'Afstemmingsoverleg Terrorisme' (AOT), een structureel overleg waaraan politie, AIVD en OM (landelijk officier terrorismebestrijding) deelnemen.

---

[537] B. van Gestel en C.J. de Poot, *Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven*, Den Haag: WODC Cahier 2014-6.
[538] C.J. de Poot et al., *De opsporing verruimd? De wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*, Den Haag: WODC Cahier 2008-9.
[539] B. van Gestel en C.J. de Poot, *Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven*, Den Haag: WODC Cahier 2014-6.

Als een opsporingsonderzoek dat op basis van aanwijzingen is gestart, na verloop van tijd moet worden stopgezet omdat er 'niets uitkomt' (ook wel aangeduid als 'lange adem terrorismeonderzoeken'), dan kan de verzamelde informatie worden doorgegeven aan de AIVD, waarna deze dienst het onderzoek naar de personen kan overnemen en daarmee als een soort 'achtervang' fungeert. Of en op welke wijze de AIVD een onderzoek voortzet, onttrekt zich in die gevallen 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 handelend vermogen om risico's direct uit te sluiten en in acute dreiging situaties op te treden en daar de 'angel uit te halen'.[540]

Verkennend onderzoek; verruiming van de mogelijkheden om informatie te verzamelen

Uit de evaluatie van het WODC kwam naar voren dat tussen 2007 en 2011 geen verkennende onderzoeken zijn verricht naar terroristische misdrijven.[541] 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 praktijk bleek echter dat eigenlijk altijd wel voldoende informatie voorhanden was om een opsporingsonderzoek op te starten op basis van een verdenking of een aanwijzing.

Samenhang met Titel V Sv (Wetboek van Strafvordering)

Op grond van het Eerste Boek, Titel V Sv is het mogelijk voor de politie bijzondere opsporingsmiddelen in te zetten als enige informatie aanwezig is over een georganiseerd verband waarbinnen bepaalde ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd, 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? [542]

Het opvragen van identificerende gegevens en gegevensbestanden is al mogelijk bij aanwijzingen en bij het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie (Eerste Boek, 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 met betrekking tot het verkennend onderzoek niet te leiden tot extra inzicht in mogelijke betrokkenheid van personen bij terroristische misdrijven, een veronderstelling die ten grondslag ligt aan dit onderdeel van de nieuwe wet.

Het fouilleren van personen; verruiming van de mogelijkheid om personen in veiligheidsrisicogebieden te fouilleren zonder dat daarvoor een verdenking ter zake van een strafbaar feit is vereist

De WVOTM biedt een verruiming van de mogelijkheid om in openbare ruimten personen te fouilleren en vervoermiddelen en voorwerpen te onderzoeken (Eerste Boek, Titel Vb, artikel 126zq-zs Sv). Het gaat om fouilleerbevoegdheden die kunnen worden uitgevoerd in daarvoor

---

[540] B. van Gestel et al., *Signalen van terrorisme en de Opsporingspraktijk. De Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking*, Den Haag: WODC Cahier 2009-10, p. 44.
[541] B. van Gestel en C.J. de Poot, *Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven*, Den Haag: WODC Cahier 2014-6.
[542] B. van Gestel en C.J. de Poot, *Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven*, Den Haag: WODC Cahier 2014-6, p. 36.

aangewezen gebieden, zogenoemde veiligheidsrisicogebieden. In het kader van de wet worden twee soorten gebieden onderscheiden: tijdelijke veiligheidsrisicogebieden en permanente veiligheidsrisicogebieden (zie ook paragraaf 3.4.4).

Ten tijde van de monitoring en evaluatie door het WODC wordt deze bevoegdheid louter toegepast in het buitengebied van Schiphol om mogelijke risico's die gepaard gaan met 'afwijkend gedrag' uit te sluiten en de gesignaleerde gebiedsgebonden dreigingen meteen weg te nemen. 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. Deze veronderstelling strookt echter niet met de wijze waarop al bestaande bevoegdheden in de praktijk worden ingezet. In de praktijk reageren opsporingsambtenaren in andere veiligheidsrisicogebieden doorgaans ook op signalen van gebiedsgebonden dreigingen door ter plekke onderzoek te verrichten. Ze doen dit dan op basis van artikel 3 van de Politiewet en de Wet op de identificatieplicht.[543]

Samenhang met aanwijzing burgemeester veiligheidsrisicogebied

Burgemeesters hebben de mogelijkheid om op basis van artikel 151 Gemeentewet een veiligheidsrisicogebied in hun gemeente aan te wijzen bij vrees voor verstoring van de openbare orde. Deze bevoegdheid kan alleen worden ingezet na instemming door de gemeenteraad. In een veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie het vervolgens mogelijk maken om preventief te fouilleren (artikel 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 verdenking.

Samenhang in de uitvoering en in wetgeving lokaal/nationaal

De introductie van de bevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden heeft binnen de vier grote steden van Nederland voor enige discussie gezorgd. 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[544]. Mede als gevolg van gesprekken hierover tussen gemeenten, OM en de rijksoverheid is 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[545]. 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. 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[546].

---

[543] B. van Gestel en C.J. de Poot, *Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven*, Den Haag: WODC Cahier 2014-6, p. 55.
[544] B. van Gestel, C.J. de Poot en R.F. Kouwenberg, *Opsporing van terrorisme in de praktijk. De Wet opsporing terroristische misdrijven vier jaar in werking*, Den Haag: WODC Cahier 2012-4; C.J. de Poot et al., *De opsporing verruimd? De wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*, Den Haag: WODC Cahier 2008-9.
[545] B. van Gestel, C.J. de Poot en R.F. Kouwenberg, *Opsporing van terrorisme in de praktijk. De Wet opsporing terroristische misdrijven vier jaar in werking*, Den Haag: WODC Cahier 2012-4.
[546] B. van Gestel en C.J. de Poot, *Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven*, Den Haag: WODC Cahier 2014-6.

Het mogelijk maken van bewaring bij verdenking van een terroristisch misdrijf zonder dat er sprake is van ernstige bezwaren

In de periode 2007-2011 is in vier opsporingsonderzoeken gebruik gemaakt 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 het 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[547].

Het mogelijk maken van uitstel van volledige inzage van 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.

Tussen 2007 en 2011 is geen gebruik gemaakt van uitstel tot volledige inzage in processtukken. In deze onderzoeksperiode is nooit een strafzaak geweest waarbij langere geheimhouding van processtukken nodig en wenselijk was.

Algemene reflectie uit evaluatie

De onderzoekers van het WODC komen op basis van de verschillende monitorrondes en een eindevaluatie van de Wet verruiming opsporing en vervolging terroristische misdrijven tot de globale conclusie dat, althans voor de periode 2007-2011, aannames over de beperking van de bestaande (straf)wetgeving in verschillende contexten niet juist blijken te zijn. In de praktijk maken politie en justitie bij 'aanwijzingen' van een terroristisch misdrijf meestal gebruik van reeds bestaande wetgeving, bestaande bevoegdheden en van werkwijzen waar men al bekend mee is. Tevens laten de evaluaties zien dat de initiële zorgen over de samenhang tussen het strafvorderlijk optreden dat door deze wet steeds meer naar een vroege voorfase voorafgaand aan een strafbaar feit is gekoppeld en het werk van de inlichtingendiensten in de praktijk geen probleem (meer) vormen. Het instellen van het AOT – Afstemmingsoverleg Terrorisme – als structureel overleg waaraan politie, AIVD en OM deelnemen, lijkt hierin een belangrijke rol te hebben gespeeld. Ook de zorgen over de overige inzet van de ingrijpende bevoegdheden die met deze wet zijn geïntroduceerd, lijken op basis van diverse monitors in de praktijk niet tot uiting te komen.

4.4.2. Huidige ervaringen met de wet

In onderhavig onderzoek is onder meer de vraag gesteld welke ervaringen en oordelen de betreffende instanties in de afgelopen jaren en op dit moment hebben opgebouwd met de toegekende bevoegdheden vanuit de WVOTM en de toepassing daarvan. Heeft men vergelijkbare ervaringen zoals in de WODC-evaluatie van 2014 vermeld, of wordt inmiddels meer en gemakkelijker gebruik gemaakt van de nieuwe bevoegdheden? Daarbij is het goed te wijzen op de in hoofdstuk 2 uitgebreid beschreven gewijzigde context in de afgelopen jaren. We volgen in de bespreking de specifieke verruimingsonderdelen van de wet.

Verruiming op basis van aanwijzingen in plaats van verdenking

De verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden op basis van 'aanwijzingen' in plaats van verdenking wordt door betrokkenen in de praktijk (i.c. de

[547] B. van Gestel en C.J. de Poot, *Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven*, Den Haag: WODC Cahier 2014-6.

politie en het OM) in principe positief beoordeeld. Geïnterviewden bij de politie zijn positief over de mogelijkheden voortvloeiend uit de verlaging van de opsporingsdrempel:

> In die jaren is veel aan wetgeving gedaan en dat maakt het voor de politie wel makkelijker om onderzoek te doen. Wij konden daardoor eerder starten. Een aanwijzing was genoeg. Terwijl daarvoor, moest je natuurlijk wel een verdachte hebben. En dan moet je een redelijk vermoeden van strafbare feiten hebben. Dus dit moet dan blijken uit feiten en omstandigheden. Terwijl een aanwijzing, dat is een duidelijk lagere ondergrens om te starten; dat is ook nodig, want je wilt natuurlijk te allen tijde een aanslag voorkomen. […] Als je ook maar een snipper van een aanwijzing hebt, dat als het terroristisch misdrijf wordt voorbereid of gepleegd gaat worden, beraamd wordt, dan wil je al dat kunnen onderzoeken. Want je wilt het ook kunnen verifiëren.

De verruiming raakt echter ook andere wetgeving en mogelijkheden die reeds voorhanden zijn:

> Het is ook dus wetgeving waar je voorzichtig mee moet zijn, want als je dit ook op allerlei andere vormen van criminaliteit zou toepassen, dan is die drempel voor heel veel politieonderzoek heel laag, en de vraag is of je dat wilt. Want voor de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden deden we natuurlijk vooral reactief rechercheonderzoek. En met die nieuwe wetgeving, de wet BOB, konden we ook meekijken met groepen. We hoefden niet alleen maar naar een verdachte te kijken, maar we konden ook naar georganiseerde verbanden gaan kijken, en hoe die zich ontwikkelden. Dus dat gaf daarin ook al een verruiming.

De WVOTM is in deze visie (van de politie) functioneel geweest voor het eerder kunnen optreden tegen terroristische misdrijven die 'wellicht in de maak' zijn, en heeft in de praktijk tot onderzoeken geleid die anders mogelijk niet in gang gezet zouden kunnen worden. De politie wijst op de 'bijdrage aan een meer succesvolle opsporing' als gevolg van de verlaagde opsporingsdrempel. In dit kader wordt door de politie ook verwezen naar de rol van het ambtsbericht in de CTER-onderzoeken:

> Wij starten ongeveer een derde van onze zaken op een ambtsbericht. En meestal kunnen we dan al wel iemand aanmerken als verdachte. Want wat de AIVD ons geeft is voldoende feiten en omstandigheden om iemand als verdachte aan te merken, en dan heb je de aanwijzing niet nodig.

Een andere respondent van de Nationale Politie reflecteert op de 'dunne lijn' die er wat hem betreft bestaat tussen aanwijzing en verdenking en geeft aan dat, ondanks het feit dat ambtsberichten het inderdaad niet noodzakelijk maken om een onderzoek op basis van een aanwijzing te starten, het wellicht goed zou zijn als er minder 'huiverig' zou worden gedaan over de aanwijzing.

> De reflex is altijd wel dat we in IVa onderzoek willen doen. Dus er is nog altijd een grote mate van huivering voor een titel V en zeker voor een Vb. Onbekend maakt ook onbemind. Maar de rechtsspraak leert wel als je een ambtsbericht hebt, dat je gewoon in IVa een onderzoek kan starten. Iemand is, zeker in het CTER-domein, heel snel verdachte. Dat levert niet of nauwelijks discussie op.

Ook bij het Openbaar Ministerie ziet men voordelen aan de verruiming door de 'aanwijzingen':

> Het is meer dat je een palet tot je beschikking hebt waarbij je kan acteren; er zijn misschien ook wel situaties denkbaar dat je wel moet doorpakken en dat je misschien ook wel beet hebt.

Ook kan het volgens het OM een bredere reikwijdte hebben:

> De grotere onderzoeken beginnen allemaal met een ambtsbericht van de AIVD. Een ambtsbericht van de AIVD is een zelfstandig bewijsmiddel. Bij een acute dreiging hoeven we niet terug te grijpen naar een aanwijzing. Maar waar ik die aanwijzing wel voor me zie, is als wij onze eigen informatiepositie willen opbouwen op bepaalde fenomenen. Zoals bij het rechts-extremisme, waarin we niet altijd een sterke verdenking hebben nog voor terrorisme, maar wel voor, bijvoorbeeld, opruiing.

Bij het OM geeft men aan dat zij 'heel weinig' zaken op een aanwijzing starten, maar gezien de urgentie kan het zijn dat men bij een zaak met een aanwijzing start en vervolgens 'omgekeerd (gaat) rechercheren':

> Normaal beschouwd bouw je een dossier op en dan houd je iemand aan. En dan heb je eigenlijk al bewijs verzameld. Maar nu krijg je een aanwijzing en gelet op de acute druk die erop zit, ga je iemand aanhouden. Want je gaat ook niet zeggen, laten we even kijken of hij de aanslag gaat plegen of niet, want dan weten we het zeker. Zo werkt het niet. Op dat moment start het opsporingsonderzoek eigenlijk pas. En dan krijgen we gewoon meer tijd.

In deze visie wordt het opsporingsonderzoek mogelijk gemaakt of 'misschien makkelijker gemaakt' door de bevoegdheden die zijn verkregen op basis van deze wet en 'dat hebben we ook gewoon nodig gezien de aard van het fenomeen waar deze bevoegdheden voor in het leven zijn geroepen'. Dit beeld sluit aan bij het gebruik van aanwijzingen zoals gedocumenteerd in de eerdere evaluatie van de WVOTM waarin de onderzoekers concludeerden dat aanwijzingen werden gebruikt als een soort 'achtervang' waarop kon worden teruggevallen en op basis waarvan in ieder geval doorgerechercheerd kon worden op het moment dat er geen grond meer was voor een verdenking.

Verruiming op basis van verkennend onderzoek

Uit de interviews komt naar voren dat een verkennend onderzoek, net als in de jaren van de WODC-evaluatie, ook in afgelopen jaren en op dit moment niet of nauwelijks is toegepast.
In de praktijk van afgelopen jaren is gebleken, volgens mondelinge informatie, dat voldoende informatie voorhanden was om een opsporingsonderzoek op te starten op basis van een verdenking of een aanwijzing. Een politieambtenaar stelt het volgende:

> Een verkennend onderzoek vindt in de praktijk eigenlijk nooit plaats. We gaan eigenlijk altijd meteen naar een aanwijzing, onderzoek of Titel V. [...] Een verkennend onderzoek, ik heb in de afgelopen tien jaar geloof ik één keer meegemaakt dat dat is ingezet.

Ook in een van de onderzochte lokale cases (die in hoofdstuk 5 nader zullen worden besproken) wordt (door de politie) gewezen op het beperkte gebruik van de mogelijkheden van verkennend onderzoek:

> Ik wil niet zeggen dat het niet gebruikt wordt. Er zijn Titel V onderzoeken bij ons geweest om even verder te kijken, maar dan is het alweer zo ver afgeschermd, dan zijn er alweer zoveel drempels ingebouwd voordat mensen eraan kunnen beginnen. En capaciteit is ook altijd wel, het mag geen excuus zijn maar het wordt vaak toch als excuus gebruikt.

In deze lokale case wordt door de politie in dit kader niet gewezen op de mogelijkheden van een verkennend onderzoek, maar op de beperkingen die zij (i.c. deze politiefunctionaris) menen te ondervinden bij de toepassing van Titel V onderzoek:

> Een Titel V onderzoek wordt eigenlijk te weinig toegepast. We zouden dat veel makkelijker ook voor de gemeente moeten kunnen doen. Dat gebeurt te weinig. Maar er zit weer zo´n grens aan strafrechtelijke kaders dat het ook veel te kort wordt toegepast. Het kost ons ook heel veel moeite om Titel V op te starten.

In een meer algemeen kader blijken geïnterviewden bij de politie en het Openbaar Ministerie positief te staan tegenover de verruiming van de bevoegdheden en wordt het beschikbare juridisch arsenaal voor de bestrijding van terrorisme, in een 'overall beeld', door hen als ruim voldoende beoordeeld. Een politieambtenaar stelt hierover:

> Klinkt misschien saai, maar ik ben dik tevreden. Volgens mij hebben wij alle instrumenten om te doen wat we willen doen. Ik ben nog niet tegengekomen dat we iets wilden doen en dat er geen juridisch kader voor was.

Een vertegenwoordiger van het OM onderschrijft dit positieve oordeel over de toegekende bevoegdheden en mogelijkheden:

> Eigenlijk missen we niet iets. We hebben natuurlijk ook nog wat uitbreiding gekregen. Ik heb niet het gevoel dat we nou nog iets missen eigenlijk.

Samenhang inlichtingenwerk en opsporingswerk

De afstemming tussen de werkzaamheden van de Nationale Politie en de inlichtingendiensten is ook uitgebreid besproken tijdens de interviews. Onder verwijzing naar het eerdergenoemde AOT gaven alle respondenten aan dat deze afstemming, en daarmee ook de samenhang tussen beide domeinen, inmiddels goed verloopt:

> Als je terugkijkt naar de afgelopen twintig jaar; in het begin was de afstand tussen politie en de AIVD heel groot. En ingegeven door de omstandigheden, zijn we veel dichter naar elkaar toe gegroeid en is het overleg veel frequenter geworden. Er is daardoor een basis van vertrouwen ontstaan dat je elkaar nodig hebt, met respect voor elkaars bevoegdheden. Daar is ook de AOT voor en dat gaat volgens mij goed. […] Er zijn ook meer mogelijkheden. Niet in de laatste plaats natuurlijk de CT-Infobox.

Het AOT-overleg heeft in de praktijk mede tot doel te voorkomen dat bijvoorbeeld in politieonderzoeken het observatieteam wordt ingezet, terwijl de AIVD ook al een observatieteam had. In dit overleg worden op basis van de Wiv (2017) zaken besproken die uit de inlichtingenonderzoeken blijken, maar de deelnemers vanuit de politie mogen deze informatie niet delen met hun collega's die met het specifieke onderzoek bezig zijn:

> Zij moeten met meel in de mond praten. Dat maakt het lastig. Dus, als het gaat om informatie-uitwisseling – daar zouden we best nog wat stappen in kunnen zetten.

In de interviews wordt aangegeven dat het afstemmingsoverleg en verschillen in bevoegdheden (toch) tot gevolg hebben dat er minder risico is dat politie en AIVD elkaar 'voor de voeten lopen':

> De AIVD heeft de Wiv en daar staan soortgelijke bevoegdheden als in Titel V en Titel VB. Alleen zij kunnen die middelen eerder inzetten, langduriger inzetten, en de diepgang daarvan, de inbreuk die zij mogen maken is ook groter. En onze termijnen zijn korter. Wij moeten ons vaker verantwoorden over onze inzetten. En er wordt strenger gekeken door de officier, maar ook door de rechter-commissaris naar of dat wel, wel of niet verlengd wordt. Bij de AIVD kan dat een stuk makkelijker dan bij ons.

De globaal positieve beoordeling over het AOT betekent overigens niet dat iedereen altijd gelukkig is met de uitwisseling van informatie op zaaksniveau:

> Het zijn twee totaal verschillende taken, dat is ook in de jurisprudentie vastgelegd, ook in de wet uiteraard, dat de diensten gaan over staatsveiligheid en de politie en OM gaan over strafrecht. Ik heb weleens mijn frustratie geuit, dat ik vrij zeker wist dat een bepaalde verdachte, dat daar meer informatie over was bij de dienst die ik niet had gekregen. […] Dat is heel frustrerend. Maar grosso modo ben ik heel blij hoe zij opereren in de zaken.

Verruiming met preventief fouilleren

Het belang van de verruiming van de bevoegdheden in de vorm van het fouilleren van personen – zonder dat daarvoor een verdenking ter zake van een strafbaar feit is vereist – wordt door betrokkenen niet als groot beoordeeld. Niet alleen wordt het weinig toegepast, ook bij de aannames over de praktische invulling en effectiviteit worden vraagtekens gezet. Geïnterviewden van de politie geven het als volgt aan:

> Ik zou niet zeggen dat we met het preventief fouilleren een heel belangrijk nieuw instrument in handen hebben gekregen. […]
>
> Dat hadden we eigenlijk niet nodig. Preventief fouilleren doe je in principe als er veronderstelde dreiging is. En gelukkig hebben we die situatie in Nederland niet of nauwelijks gehad.

Ook het Openbaar Ministerie ziet praktisch beschouwd weinig toegevoegde waarde in het preventief fouilleren bij het voorkomen van een terroristisch misdrijf:

> Dat preventief fouilleren is een wassen neus. Hoe stel je je dat in de praktijk voor? De kans is heel klein dat iemand die een aanslag wil plegen tegen de lamp loopt omdat hij toevallig een gebied betreedt waar wordt gefouilleerd. Het kost ook simpelweg heel veel capaciteit.

De mogelijkheid van preventief fouilleren, in het geval van terrorismedreiging, wordt ook bij betrokkenen in de lokale cases niet als een van de door hen toegepaste instrumenten van de WVOTM benoemd. Op lokaal niveau lijkt daarentegen met name gebruikt gemaakt te worden van de bevoegdheden die worden vermeld in de Gemeentewet (zie verder hoofdstuk 5).

Het mogelijk maken van bewaring bij verdenking van een terroristisch misdrijf zonder dat er sprake is van ernstige bezwaren

De wet geeft politie en Openbaar Ministerie in principe meer armslag om het onderzoek voort te zetten op basis waarvan de verdenking kan worden uitgebouwd tot een verdenking met ernstige bezwaren tegen de verdachte. Bijkomend voordeel voor politie en OM van een lagere verdenkingeis is dat niet alle beschikbare informatie openbaar hoeft te worden gemaakt, maar slechts die informatie die de verdenking onderbouwt.
Een geïnterviewde bij het Openbaar Ministerie geeft hierover het volgende aan:

> Een voorgeleide, voor het in bewaring doen op verdenking, doen we altijd. En dat helpt. Op dat moment start eigenlijk pas het opsporingsonderzoek. En dan krijgen we gewoon meer tijd. Meer tijd om de telefoons en laptops uit te zoeken die vaak toch ook wel vol staan met informatie […]. Dat wil je eigenlijk zo snel mogelijk allemaal doen. En dan is het wel nuttig als iemand langer in voorlopige hechtenis kan blijven.

Het is niet bekend in hoeveel opsporingsonderzoeken (sinds 2014) gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om verdachten in bewaring te houden zonder dat sprake was van ernstige bezwaren. In de lokale cases is deze mogelijkheid van bewaring niet genoemd.

Een geïnterviewde van het Openbaar Ministerie geeft aan dat deze mogelijkheid om inhoudelijke en praktische redenen alleen incidenteel wordt toegepast:

> [zelf] Eén keer toegepast. […] Je bent dan al zeker twee weken bezig en als je dan nog geen verdenking of geen ernstig bezwaar hebt, dan kun je je ook afvragen of het dan nuttig is dat iemand in voorlopige hechtenis daarvoor blijft. Dus eigenlijk stappen we dan eigenlijk bijna altijd over in het normale regime, dus ernstige bezwaren bij de raadkamer, 90 dagen, dus die drie keer tien gebruiken we niet zo vaak.

Het mogelijk maken van uitstel van volledige inzage van processtukken

Het is niet bekend in hoeverre na 2014 gebruik is gemaakt van uitstel tot volledige inzage in processtukken. Uit de interviews ontstaat het globale beeld dat er in de afgelopen jaren geen of weinig strafzaken zijn geweest waarbij langere geheimhouding van processtukken nodig was. Deze voorzichtige conclusie herleiden we uit interviews met het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie:

> Dat heb ik ook nog nooit gedaan, niet in een terrorismezaak. Je kan natuurlijk procestukken onthouden, dat kan ook in een gewone zaak. Maar eigenlijk doen we dat bijna niet. Ik vind ook dat de advocatuur juist een grote rol heeft. En wij hebben best wel grote bevoegdheden. Dan vind ik het ook goed dat die vol getoetst worden met een goede verdediging erop.

In de lokale cases is de mogelijkheid van het niet inzage hoeven bieden in processtukken voor een bepaalde periode niet genoemd.

4.4.3. Tussenconclusie

De verruiming van de bevoegdheden in het licht van de opsporing en de verlaging van de opsporingsdrempel, die vanuit de verschillende wetten is geïnitieerd, wordt door geïnterviewden van de politie, het OM en beleidsmakers in het algemeen gewaardeerd en deels ook functioneel geacht voor het eerder kunnen optreden tegen mogelijke terroristische misdrijven 'in de maak'. Zo wordt de lagere ondergrens die wordt gehanteerd op basis van aanwijzingen in plaats van verdenkingen door de politie als noodzakelijk beschouwd. De toegevoegde waarde ten opzichte

van voorgaande wetgeving wordt vooral gezien in de mogelijkheden om bij 'zachte informatie' uit meerdere wetgevingsartikelen te kiezen.

In hoofdstuk 3 werd ten aanzien van de WVTOM in het kader van samenhangsvraagstukken en aandachtpunten met name gewezen op het gebruik van de aanwijzing en daarmee het verlagen van de opsporingsdrempel in samenhang met de uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid door de introductie van een veelheid aan onvoltooide delictsvormen. Het gevaar voor het zogenaamde multiplieereffect als gevolg waarvan het moment van overheidsinterventie bij terrorisme zaken eigenlijk dubbel naar voren wordt gehaald, wordt in de praktijk niet zo ervaren. Niet alleen vanwege het feit dat de aanwijzing als dusdanig volgens de respondenten niet vaak wordt ingezet – zeker niet in zaken die worden gestart op basis van een ambtsbericht, maar ook vanwege het feit dat vanuit het perspectief van de opsporing het vroegtijdig kunnen optreden in de context van terrorisme niet problematisch en zelfs wenselijk wordt geacht. Een tweede belangrijke dimensie van samenhang die raakt aan de WVTOM is de samenhang tussen het optreden van justitie – Openbaar Ministerie en politie – en het optreden van de inlichtingendiensten. Waar daar bij de totstandkoming van de wetgeving wellicht gerede vragen waren over de afstemming tussen het strafvorderlijk domein en het inlichtingendomein, volgt uit de interviews dat deze afstemming middels het structurele AOT (Afstemmingsoverleg Terrorisme) inmiddels goed is geregeld.

4.5. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt) bevat regels voor het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die het voornemen hebben om zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen. De wet is in dit kader gericht op preventieve bestuurlijke maatregelen om terroristische aanslagen te voorkomen. Met deze wet kan op grond van gedragingen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan een gebieds-, contact- of uitreisverbod of met een meldplicht worden opgelegd. Daarnaast maakt de bevoegdheid om een beschikking te weigeren of in te trekken, indien een ernstig gevaar bestaat dat deze worden gebruikt voor terroristische activiteiten, onderdeel uit van de Twbmt. Deze maatregelen[548] kunnen worden opgelegd aan personen die contacten hebben met andere geradicaliseerde personen, gecombineerd met een opvallende belangstelling voor bepaalde objecten of evenementen. Ze kunnen worden opgelegd voor de duur van zes maanden en kunnen telkens worden verlengd met zes maanden. De maatregelen kunnen alleen worden opgelegd als dat noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid. De Twbmt trad 1 maart 2017 in werking en de werkingsduur van vijf jaar is op 1 maart 2022 met vijf jaar verlengd (zie ook hoofdstuk 3).

[548] De maatregelen betreffen:
Vrijheidsbeperkende maatregelen (art. 2): een meldplicht bij de politie, een verbod om zich te bevinden in de omgeving van bepaalde objecten of in bepaalde delen van Nederland (gebiedsverbod) of zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde personen (contactverbod).
Een uitreisverbod (art. 3): een verbod om zich te begeven buiten het Schengengebied.
Het weigeren of intrekken van subsidies etc. (art. 6): de mogelijkheid van een bestuursorgaan om een subsidie, vergunning, ontheffing, erkenning af te wijzen of in te trekken.

4.5.1. Inzichten uit eerdere evaluaties

De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding is twee keer geëvalueerd. In 2019 verscheen de eerste evaluatie[549] die zag op de periode 1 maart 2017 tot 31 augustus 2018 en in de tweede evaluatie[550] is gekeken naar de periode september 2018 tot september 2019.

De verplichting tot evaluatie binnen drie jaar na de invoering van de wet is voortgekomen uit de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Op verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTV) wordt dit monitoringsproces door het WODC uitgevoerd.

De tweede evaluatie is een verdieping van de eerste, waarbij op een aantal punten, waaronder rechtsbescherming en jurisprudentie, nader wordt ingegaan. De onderzoekers merken in de tweede evaluatie op dat sinds de eerste evaluatie ook enkele veranderingen hebben plaatsgevonden. Zo zijn de werkprocessen inmiddels beter gestroomlijnd en zijn ook de wettelijke termijnen beter bekend en geïncorporeerd bij de lokale actoren die betrokken zijn bij het opstellen van de bestuurlijke rapportages. Echter, de grote werkbelasting die werd ervaren met het opstellen van de rapportage en het daaropvolgende besluitvormingsproces, is gebleven. De veelheid aan schakels, organisaties en personen die betrokken zijn bij de voorbereiding van de maatregelen uit de Twbmt, bleek van het opleggen van maatregelen een complex en zeer tijdrovend traject te maken. Dat bleek enkele jaren na inwerkingtreding van de Twbmt nog steeds het geval. De wet biedt, aldus de onderzoekers, daarmee niet de verlichting voor de praktijk die de Minister voor ogen had bij de totstandkoming van de wet. Ze merken op dat de wettelijke vereisten voor de inzet van de maatregelen en de daarmee gepaard gaande werkbelasting zorgen voor een hoge drempel bij de toepassing van de wet. Vanuit oogpunt van rechtsbescherming werd dit ook wenselijk geacht[551].

In de gehele onderzoeksperiode die deze twee evaluaties omvat (maart 2017 tot september 2019) zijn in 7 casussen maatregelen uit de Twbmt opgelegd. Er zijn voor deze 7 casussen in totaal 17 bestuurlijke rapportages geschreven, 16 besluiten door de minister genomen en 16 beschikkingen uitgereikt (inclusief verlenging van de maatregelen). In totaal werden 11 maatregelen opgelegd. In bijna elke casus is een meldplicht opgelegd, daarnaast is enkele keren een gebieds- of een uitreisverbod opgelegd en één keer een contactverbod. Er is in deze periode geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om subsidies of vergunningen in te trekken. De maatregelen uit de Twbmt zijn in de onderzoeksperiode derhalve in een gering aantal gevallen opgelegd. Toepassing van de maatregelen uit de Twbmt is tijdens het lokale casusoverleg weliswaar tientallen keren overwogen, maar in de meeste gevallen werd gekozen voor een andere interventie[552].

Samenhang strafrecht en bestuursrecht

In de memorie van toelichting op de wet merkt de minister op dat hij het goed voorstelbaar vindt dat de opsporing van strafbare feiten en het opleggen van bestuurlijke maatregelen samengaan.[553] Zo kan op grond van concrete informatie over uitreisplannen een opsporingsonderzoek worden gestart naar strafbare gedragingen van de desbetreffende persoon, terwijl de persoon gedurende dat opsporingsonderzoek een uitreisverbod opgelegd krijgt. Het straf- en bestuursrecht zouden

---

[549] B. van Gestel, J.J. van Berkel & R.F. Kouwenberg, *Bestuurlijke vrijheidsbeperking van jihadisten Het gebruik van de 'Tijdelijk wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding' in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet*, Den Haag: WODC Cahiers 2019-4.

[550] B. van Gestel, *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag: WODC-Cahier 2020-2.

[551] B. van Gestel, *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag: WODC-Cahier 2020-2, p. 38.

[552] B. van Gestel, *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag: WODC-Cahier 2020-2, p. 60.

[553] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 12.

'wederzijds aanvullend' kunnen werken. Het gaat dus om de dreiging en het gevaar dat in een dergelijk geval niet kan worden weggenomen met het strafrecht, het gaat om een aanvulling op de mogelijkheden die het strafrecht biedt. In deze evaluatie van het WODC van de Twbmt wordt op de politieke context en samenhang tussen strafrecht en bestuursrecht gewezen[554]:

> Een geïnterviewde overheidsfunctionaris die aan de wieg heeft gestaan van de wet, benadrukt dit element (het feit dat de Twbmt een middel is om de dreiging en het gevaar dat niet kan worden weggenomen met het strafrecht, alsnog weg te nemen) en schetst de politieke context waarbinnen de wet tot stand is gekomen. Tijdens de parlementaire behandeling konden de voorgestelde bestuurlijke vrijheidsbeperkende maatregelen als alternatief worden beschouwd voor de 'administratieve detentie', een bestuurlijke sanctie waar destijds door een aantal politici voor werd gepleit. Als controle en begeleiding onder strafrechtelijke voorwaarden wegvallen voor uitreizigers en terugkeerders, wat heb je dan nog?, zo was de gedachte. Met andere woorden, de veronderstelling was dat met de bestaande strafrechtelijke middelen niet altijd adequaat toezicht kon worden gehouden op een persoon van wie een terroristische dreiging uitging, en dat er ook geen andere middelen waren waarmee de overheid nog controle kon uitoefenen.

Vanuit de advocatuur werd er echter op gewezen dat als gevolg van deze 'overloop' tussen het strafrecht en het bestuursrecht de voorzienbaarheid wordt aangetast. Het zou niet langer duidelijk zijn wanneer en hoe mensen in aanraking zouden kunnen komen met de overheid.[555]

De motieven en overwegingen voor het opleggen van een of meer maatregelen van de Twbmt zijn het zicht houden op personen van wie een terroristische dreiging uitgaat. Het gaat dan om de situatie dat er geen strafrechtelijke mogelijkheden (meer) zijn voor reclasseringstoezicht en er vanuit andere overheidsorganisaties ook geen contact kan worden gelegd. Uitgangspunt hierbij is dat eerst de strafrechtelijke weg wordt bewandeld voordat toezichthoudende maatregelen worden opgelegd. Alle bestuurlijke maatregelen uit de Twbmt kunnen immers ook als bijzondere voorwaarden bij verschillende strafmodaliteiten worden opgelegd. Echter, terreurverdachten zouden, vaker dan 'reguliere' gedetineerden, 'koud' naar buiten gaan en derhalve niet op voorwaardelijke gronden, juist om op die manier overheidsbemoeienis te voorkomen.[556]

Samenhang Twbmt en Vreemdelingenwet

In de tweede evaluatie van het WODC wordt casuïstiek geschetst waarbij wordt gerefereerd aan de samenhang tussen de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) en de Twbmt, in het bijzonder het feit dat er zowel vanuit de Vw 2000 als vanuit de Twbmt een meldplicht opgelegd kan worden. In een bepaalde casus werd deze meldplicht naast elkaar opgelegd, zodat een betrokkene zich zeven keer per week moest melden (tweemaal per week in het kader van de Twbmt en vijfmaal in de week in het kader van de Vreemdelingenwet), terwijl in een andere casus de twee meldplichten geïntegreerd werden en als één werden gezien[557].

Bestuurlijke maatregelen Twbmt

Met de Twbmt kan op grond van gedragingen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, een meldplicht en een gebieds-, contact- of uitreisverbod worden opgelegd. We bespreken hier kort de ervaringen die hiermee op basis van de WODC-evaluaties naar voren zijn gekomen.

---

[554] B. van Gestel, *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag: WODC-Cahier 2020-2, p. 20.
[555] B. van Gestel, *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag: WODC-Cahier 2020-2.
[556] B. van Gestel, *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag: WODC-Cahier 2020-2, p. 64.
[557] B. van Gestel, *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag: WODC-Cahier 2020-2, p. 57.

Meldplicht

Verschillende geïnterviewde functionarissen in de eerste WODC-evaluatie spreken de verwachting uit dat de bestuurlijke meldplicht uit de Twbmt in de toekomst belangrijker zou kunnen gaan worden, als meer veroordeelde terugkeerders of mensen die hebben gepoogd om uit te reizen weer vrijkomen, en er geen strafrechtelijk kader meer is. Die situatie zal zich vaker voordoen als mensen ervoor kiezen hun hele straf uit te zitten en er geen strafrechtelijke mogelijkheid meer is om toezicht te houden buiten de muren van de gevangenis. Er wordt door respondenten gewezen op het belang van het hebben van 'een haakje' met de persoon.

Uit de tweede evaluatie van het WODC komt echter naar voren dat de meldplicht in de praktijk niet altijd lijkt te leiden tot het gewenste contact dat nodig wordt gevonden om controle uit te oefenen op de persoon. De meldplicht wordt doorgaans nageleefd en door de melding is er een paar keer in de week zicht op de melders. De veronderstellingen dat het contact tijdens de meldplicht ertoe leidt dat er een band met de persoon wordt opgebouwd, dat het proces van deradicalisering wordt bevorderd en dat er een inschatting kan worden gemaakt van de risico's en dreiging die van een persoon uitgaat, blijken volgens de onderzoekers echter niet juist. Ook kon met de meldplicht de naleving van andere opgelegde maatregelen niet worden gecontroleerd.

Gebiedsverbod

Wanneer de dreiging die van een persoon uitgaat zich richt op een bepaald gebied, kan een gebiedsverbod worden opgelegd. Het kan gaan om een specifieke plek en de directe omgeving daarvan, zoals het Binnenhof, of om een evenement met grote bezoekersaantallen. Over de veronderstelde werking stelt de wetgever: 'Het weren van de betreffende persoon uit een bepaald gebied of van een bepaalde plaats zal hem ernstig belemmeren in het voorbereiden of plegen van bijvoorbeeld een aanslag.'[558] Ook kan een verbod worden opgelegd voor een bepaalde wijk, gemeente of regio, zodat een persoon geweerd kan worden uit een gebied. Een aanvullende bepaling (artikel 2a Twbmt) maakt het tevens mogelijk om elektronisch toezicht te houden ten behoeve van de naleving van het gebiedsverbod. Als een persoon zich dan in het gebied begeeft waar hij niet mag komen, kan meteen worden opgetreden en het gevaar worden weggenomen, zo is de veronderstelling.

In de eerste WODC-evaluatie wordt gewezen op de overwegingen bij het opleggen van een gebiedsverbod indien een persoon volgens lokale autoriteiten een bedreiging vormt voor een wijk, buurt, gebouw of voorziening[559]:

> Een enkele keer is er de informatie die duidt op een bedreiging vrij concreet – zoals een mogelijke aanslag bij een evenement – maar meestal gaat het in de overwogen gevallen om de dreiging die uit gaat van een geradicaliseerde persoon die ergens verblijft. Vanwege de vrees voor jihadistisch geweld of voor het aanzetten tot geweld, wordt het gebiedsverbod uit de Twbmt dan overwogen. In de betreffende casussen gaat het om een wijk of om de openbare ruimte rondom een voorziening (zoals moskee, school of het Binnenhof).

In enkele casus kwam het voor dat een gebiedsverbod door de NCTV niet werd gehonoreerd, terwijl er wel de vraag was vanuit de lokale actoren. Als alternatief voor het gebiedsverbod op basis van de Twbmt paste de gemeente in dit geval artikel 172a van de Gemeentewet toe om een gebiedsverbod op te leggen. Dit betreft een openbare-ordebevoegdheid van de gemeente die door de burgemeester kan worden opgelegd om ernstige verstoringen van de openbare orde te voorkomen (deze is eerder geïntroduceerd als onderdeel van de Voetbalwet 2010).

Samenhang Voetbalwet/172a GW en het gebiedsverbod onder de Twbmt

---

[558] *Kamerstukken II*, 2015/16, 34359, 3 (memorie van toelichting), p. 7.

[559] B. van Gestel, J.J. van Berkel & R.F. Kouwenberg, *Bestuurlijke vrijheidsbeperking van jihadisten Het gebruik van de 'Tijdelijk wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding' in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet*, Den Haag: WODC Cahiers 2019-4, p. 44.

Het gebiedsverbod via de Twbmt heeft wel meer mogelijkheden dan een toepassing van artikel 172a van de Gemeentewet: bij een dreiging rondom een evenement kan bij een overtreding van de Twbmt de persoon direct in voorlopige hechtenis worden genomen (voor de duur van het evenement). Overtreding van de GW kan slechts leiden tot een aanhouding van 6 uur. Bovendien kan worden gewezen op de druk die er via het gebiedsverbod van de Twbmt op een persoon gezet kan worden, zeker als dit wordt gecombineerd met een enkelband. In de context van een concrete locatiegebonden dreiging biedt het gebiedsverbod uit de Twbmt daarom meer handvatten om de dreiging gedurende een evenement weg te nemen dan artikel 172 van de Gemeentewet[560].

Contactverbod

De veronderstelling bij deze maatregel uit de Twbmt is dat een contactverbod ertoe leidt dat een persoon geen contact meer onderhoudt met (andere) geradicaliseerde personen voor wie het verbod geldt, wat ertoe leidt dat een persoon niet verder betrokken kan raken bij jihadistische netwerken en de verspreiding van radicaal gedachtegoed, en niet geronseld kan worden of zelf kan ronselen voor de jihadistische strijd[561]. Gezien echter de vele mogelijkheden die internet biedt en het bestaan van meerdere samenwerkingsverbanden en jihadistische netwerken zien geïnterviewden beperkingen van het contactverbod, in het bijzonder omdat er geen controle kan worden uitgeoefend over wat iemand allemaal online doet.

Uitreisverbod

Het uitreisverbod in de Twbmt komt met name voort uit de vele uitreizen die rond 2016 naar IS-gebied in Syrië en Irak plaatsvonden. Sinds de zomer van 2017 zijn echter geen nieuwe uitreizen naar dit gebied geconstateerd[562]. De uitreisbeweging heeft plaatsgemaakt voor de terugkeer van Syriëgangers. Het uitreisverbod is derhalve een maatregel die aan actualiteit heeft ingeboet. Alleen in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet is deze in twee casussen opgelegd.
Het uitreisverbod is volgens de WODC-evaluatie in de eerste periode wel geregeld door betrokken actoren overwogen, maar in de praktijk werd meestal gekozen voor de paspoortmaatregel omdat deze een minder zware toets kent en als lichter middel wordt gezien. Onder de paspoortmaatregel kan de minister van Veiligheid en Justitie, bij monde van de NCTV, aan de minister van Binnenlandse Zaken verzoeken iemands paspoort te laten opnemen in het Register Paspoortsignaleringen. Dit is mogelijk bij een gegrond vermoeden dat deze persoon buiten het Koninkrijk handelingen zal verrichten die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk. Deze maatregel vormt een aanvulling op bestaande maatregelen die kunnen helpen voorkomen dat personen die zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie terugkeren naar Nederland. Het gaat dan concreet om de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een Nederlands paspoort vervallen te verklaren (artikel 23 Paspoortwet, zie ook hoofdstuk 3).

De minister van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de signalering, waarna politie, een burgemeester of de Koninklijke Marechaussee het paspoort van een gesignaleerde burger kunnen innemen. Een burgemeester kan vervolgens het paspoort vervallen verklaren of weigeren een nieuw paspoort af te geven. De maatregel is toegepast op zowel potentiële uitreizigers als op personen van wie vermoed wordt dat zij reeds naar 'jihadistisch' strijdgebied waren uitgereisd. Met een gesignaleerd of vervallen paspoort wordt iemand belemmerd om terug te keren naar Nederland vanuit een land buiten het Schengengebied. Een paspoortmaatregel tast het Nederlanderschap niet aan en er dreigt geen staloosheid.

Uitreisverbod en samenloop met artikel 23 Paspoortwet

[560] B. van Gestel, *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag: WODC-Cahier 2020-2.
[561] B. van Gestel, *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag: WODC-Cahier 2020-2.
[562] B. van Gestel, *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag: WODC-Cahier 2020-2.

De Paspoortwet is toegepast op personen waarvan het vermoeden bestaat dat ze willen uitreizen naar (bijvoorbeeld) Syrië en Irak om zich aan te sluiten bij terroristische groepen.[563]
De paspoortmaatregel is echter niet 'sluitend': personen wiens paspoort vervallen is verklaard (en die daardoor ook gesignaleerd staan in het paspoortsignaleringssysteem) kunnen nog steeds afreizen naar conflictgebieden met andere reisdocumenten zoals een ID-kaart of een paspoort van een ander land. De paspoortmaatregel leidt namelijk niet tot het afnemen van een ID-kaart of buitenlands paspoort. Om de geschetste problematiek enigszins te ondervangen is de Paspoortwet aangepast met als gevolg dat personen worden verplicht om hun vervallen paspoort en ID-kaart meteen in te leveren na opleggen van het uitreisverbod. Het paspoort van een persoon met een uitreisverbod dat nog niet is ingeleverd kan worden opgenomen in een databestand dat wel op systematische wijze mag worden geraadpleegd bij grenscontroles (zie ook hoofdstuk 3).

Het zicht op de toepassing en effecten van de maatregel is beperkt: op nationaal niveau wordt weliswaar bijgehouden hoeveel paspoorten zijn gesignaleerd (en hoeveel uitreisverboden zijn opgelegd), maar niet hoeveel daarvan er daadwerkelijk vervallen zijn verklaard. Ook wordt niet bijgehouden hoe vaak individuen al dan niet succesvol bezwaar aantekenen tegen een opgelegde paspoortmaatregel. Hierdoor is niet inzichtelijk in hoeverre er achteraf te weinig grond bleek te zijn voor een paspoortmaatregel of uitreisverbod.

Uit de tweede WODC-evaluatie komt naar voren dat van de twee mensen die in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet een uitreisverbod hebben gekregen, het paspoort is afgenomen. Zij hebben een vervangende identiteitskaart gekregen. Beide personen hebben, voor zover bekend, in de periode van het uitreisverbod het land niet verlaten. Niet duidelijk is of het uitreisverbod in deze gevallen een afschrikwekkende werking heeft gehad ten gevolge waarvan zij niet zijn uitgereisd. De maatschappelijke context is sinds de inwerkingtreding van de Twbmt sterk veranderd, waardoor het uitreisverbod in de afgelopen periode niet of nauwelijks is overwogen.

Weigeren of intrekken beschikkingen

Naast de genoemde maatregelen, is er in de Twbmt de bevoegdheid van het bestuur om een beschikking te weigeren of in te trekken, indien een ernstig gevaar bestaat dat deze worden gebruikt voor terroristische activiteiten (zie ook hoofdstuk 3).
De regeling is vergelijkbaar met de wet Bibob die kan worden ingezet ter voorkoming van ongewilde overheidssteun aan georganiseerde criminaliteit en witwaspraktijken. Het criterium voor die wet is echter het vermoeden van 'strafbare feiten' en ziet daarmee niet op de situaties waarin de Twbmt wil voorzien. Daarnaast bevat de wet Bibob een beperkte lijst van type beschikkingen waarop de wet van toepassing is, terwijl de Twbmt een 'algemene weigerings- en intrekkingsgrond beoogt te creëren'.[564]

In de tweede evaluatie van het WODC wordt aangegeven dat in de periode maart 2017 tot september 2019 'voor zover bekend, geen gebruik [is] gemaakt van de bevoegdheid om beschikkingen zoals een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning in te trekken of te weigeren.

[563] In de periode december 2013 tot najaar 2017 zijn ongeveer 295 verzoeken gedaan tot vervallenverklaring (Amnesty International, *Paspoortmaatregel en uitreisverbod. Mensenrechten in de strijd tegen terrorisme*, september 2017, Amsterdam). Volgens de Rapportage Integrale Aanpak Terrorisme van de NCTV (Nationaal Coördinator voor Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Rapportage integrale aanpak terrorisme*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022) bedroeg het aantal actieve signaleringen op 1 mei 2022 157. Sinds 1 april 2019 is in 37 gevallen de signalering opgeheven. De NCTV kan personen die een paspoortmaatregel of een uitreisverbod op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding hebben gekregen, laten opnemen in het RPS (Register Paspoort Signalering).
[564] Aldus de memorie van toelichting op de Tijdelijke Wet Bestuurlijke Maatregelen Terrorismebestrijding. *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 17.

De wet heeft er tot nu toe niet toe geleid, dat eventuele ongewilde overheidssteun aan terroristische activiteiten wordt voorkomen of gestopt'.[565]

Rol van actoren bij de toepassing Twbmt

Op nationaal niveau speelt de NCTV een rol in de toepassing van de wet: medewerkers van de NCTV 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. Op grond van beschikbare informatie wordt gekeken of een zaak in aanmerking komt en worden adviezen gegeven aan lokale actoren en aan de lokale NCTV-adviseurs, bijvoorbeeld over of er nog gegevens ontbreken die voor de beoordeling van een casus noodzakelijk zijn. De NCTV- medewerkers stellen ook het voornemen op dat vervolgens wordt getoetst door de juridisch adviseur van de NCTV en de adviseur van DG Wetgeving van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het voornemen wordt uitgereikt aan de betrokkene en deze wordt ook gehoord. De zienswijze – op basis van het horen van de betrokkene – wordt door de NCTV beoordeeld, waarna er een definitieve beschikking wordt opgesteld.

Het moment waarop maatregelen uit de Twbmt overwogen kunnen worden, is tijdens het lokale multidisciplinaire casusoverleg. In de eerste monitor van de wet komt naar voren dat de maatregelen uit de Twbmt niet standaard leken te worden overwogen tijdens deze overleggen.[566] Dit bleek in de tweede monitorronde nog steeds het geval te zijn.[567] Tijdens het casusoverleg van ketenpartners in gemeenten worden, naast strafrechtelijke middelen, vooral interventies overwogen die op het terrein liggen van zorgverlening en maatschappelijke hulp. De vrijheidsbeperkende maatregelen uit de Twbmt worden niet 'standaard' als optie overwogen als men een casus bespreekt waarbij naar interventies wordt gezocht om een mogelijke terroristische dreiging te verminderen.

Niettemin is sinds de inwerkingtreding van de wet op lokaal niveau in tientallen gevallen wél overwogen om gebruik te maken van de Twbmt. Soms betrof het een optie die alleen aan de orde kwam tijdens een bespreking in het lokale casusoverleg of in een ander lokaal overleg. Vaak werd de mogelijkheid om maatregelen uit de Twbmt op te leggen ook besproken met de lokale NCTV-adviseur. Een enkele keer werd tijdens een casusbespreking door deze adviseur gewezen op de mogelijkheid een maatregel uit de Twbmt op te leggen. In het merendeel van de gevallen waarbij de inzet van de Twbmt is overwogen, is uiteindelijk echter gekozen voor een andere maatregel.[568]

4.5.2. Huidige ervaringen met de Twbmt

De huidige ervaringen met de Twbmt zijn aan de orde gesteld in interviews met de verschillende actoren binnen het CT-domein op nationaal en lokaal niveau. Deze ervaringen worden in deze paragraaf vooral besproken vanuit de visie en ervaringen van vertegenwoordigers van organisaties op nationaal niveau. Gezien het bestuurlijke karakter van de wet, met een belangrijke rol van ketenpartners op lokaal niveau, zijn hun visie en ervaringen van groot belang om zicht te krijgen op de beoordeling van de Twbmt in de praktijk. Hieraan wordt mede expliciet aandacht besteed in het volgende hoofdstuk 5 waar (aanvullende) voorbeelden uit de lokale praktijk worden gepresenteerd. De visie en ervaringen van de nationale en lokale organisaties worden in

---

[565] B. van Gestel, *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag: WODC-Cahier 2020-2, p. 9.

[566] B. van Gestel, J.J. van Berkel & R.F. Kouwenberg, *Bestuurlijke vrijheidsbeperking van jihadisten Het gebruik van de 'Tijdelijk wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding' in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet*, Den Haag: WODC Cahiers 2019-4.

[567] B. van Gestel, *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag: WODC-Cahier 2020-2.

[568] B. van Gestel, *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag: WODC-Cahier 2020-2.

de volgende bespreking zoveel mogelijk verbonden aan de eerder benoemde onderwerpen van samenhang.

Samenhang Twbmt en Vreemdelingenwet

In interviews met organisaties in het onderhavige onderzoek wordt – net als in de WODC-evaluaties – gewezen op de aanvullende mogelijkheid van de Twbmt ten opzichte van de vreemdelingenwetgeving. Een geïnterviewde bij een van de nationale organisaties wijst op het door hen beoordeelde belang van de monitoringsmogelijkheid op het moment dat strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke mogelijkheden zijn uitgeput:

> De Twbmt is een instrument wat meestal niet voor in de rij staat, het zijn eigenlijk altijd andere wetten en andere toepassingen die eerder gebruikt zullen worden, maar op het moment dat je daar uitgeput bent, dan is die wel beschikbaar om te kijken of daar voldoende grond voor is. En dat geeft zeker in een hele fase waarin het strafrecht niet meer aan de orde is met iemand die in vrijheid komt of nog niet aan de orde is, wel een instrument die niet vaak toegepast wordt, maar wel een mogelijkheid tot monitoring biedt.

Een andere respondent bevestigt het beeld van de Twbmt als een vangnet wanneer de mogelijkheden via het strafrecht en/of het vreemdelingrecht zijn uitgeput:

> Dat kan zijn, iemand die nog steeds een dreiging met zich meebrengt, iemand die net uit detentie komt waar onvoldoende mogelijkheden gevoeld worden om te monitoren, het gevoel dat er een contactverbod moet worden opgelegd. En op het moment dat dat niet vanuit de strafrechtelijke maatregel is opgelegd, dan wordt hij in overweging genomen. Maar dat is wel heel erg afhankelijk van een casus om dat te nemen, dat kan dus wel iemand zijn, iemand die onrechtmatig in Nederland verblijft, iemand die zonder voorwaarden naar buiten is genomen, van wie wel het idee leeft dat deze persoon toch een dreiging of een risico met zich meebrengt. […] Op het moment dat iemand in het vreemdelingenproces zit, dan zal dat proces als eerste uitgelopen worden. Dus als op grond van dat proces er een meldplicht of een gebiedsgebod of verbod kan worden opgelegd, dan zal dat vanuit de Vreemdelingenwet gebeuren. Maar er zijn ook casussen waar er geen voorwaarden op zijn. En dan komt die tijdelijke wet, dus dat is altijd maar net afhankelijk van hoe zo'n casus eruitziet en dat zal dan vanuit de gemeente worden aangegeven en op basis van zo'n bestuurlijke rapportage worden onderbouwd.

Ofschoon de Twbmt ook in de afgelopen jaren niet vaak is toegepast, wordt het belang ervan bij een deel van de geïnterviewden groot geacht:

> Ook al wordt het weinig gebruikt, dan nog wil je wel graag instrumentarium hebben, mocht het nodig zijn. Dus dat is altijd voor ons wel het belang geweest, het feit dat iets veel of weinig gebruikt is, dat zegt niet iets over de nut en noodzaak daartoe. […] Dus het is niet zozeer dat nut of noodzaak betwist wordt, maar wel de zwaarte, of de bestuurlijke rapportage voldoende een onderbouwing vindt van het nemen van een maatregel.

Ook wordt gewezen op de toegevoegde waarde van de wet als andere maatregelen niet kunnen worden toegepast, waaronder ook intrekking Nederlanderschap:

> Dat is het grote voordeel ten aanzien van de Twbmt; als het uiteindelijk niet lukt om de nationaliteit in te trekken kun je weer uit die wet een aantal maatregelen gebruiken, dus dat vult elkaar wel aan. En ze zitten elkaar in principe niet in de weg; als je het ene kan doen, hoef je het andere niet te doen en vice versa.

De samenhang tussen de verschillende wetten komt mede naar voren in het geval van het toezicht op niet-legaal verblijvende vreemdelingen:

> Binnen het vreemdelingenrecht is een aantal toezichtmaatregelen te vinden die eigenlijk op een aantal modellen vergelijkbaar zijn met het toezicht in het kader van nationale veiligheid. Het toezicht op niet-legaal verblijvende vreemdelingen, dat kan bestaan uit meldplicht, uit een gebiedsverbod – die mogelijkheden zitten al besloten in het feit dat iemand een illegaal verblijvende vreemdeling is. Hoe indringend die maatregelen mogen zijn, dat is natuurlijk de vraag omtrent

proportionaliteit, maar dan zijn dit wel zaken waarbij je de drempel van de proportionaliteit snel gehaald zijn; je hebt dus armslag.

Bestuurlijke maatregelen Twbmt

Meldplicht

Uit de interviews in dit onderzoek met nationale organisaties en ook vanuit geïnterviewden in de lokale cases komt naar voren dat de meldplicht uit de Twbmt niet vaak wordt opgelegd, en in het geval deze wel wordt opgelegd dat op basis van de Vreemdelingenwet 2000 wordt gedaan.
De meldplicht wordt zeer incidenteel toegepast vanuit de 'persoonsgerichte aanpak contraterrorisme, extremisme en radicalisering' (PGA CTER) in een van de onderzochte gemeenten. De doelgroep van de PGA CTER bestaat uit mensen met extremistische opvattingen die hierdoor een veiligheidsrisico vormen voor de samenleving en specifiek de stad Zuid. Dit kan gaan om personen die (dreigen te) radicaliseren in de stad of personen die terugkomen uit detentie voor terrorismegerelateerde delicten. Het doel van de persoonsgerichte aanpak is het voorkomen van (verdere) radicalisering en het inzetten op het (her)vinden van aansluiting bij de maatschappij. Binnen de aanpak werken partners in een multidisciplinair casusoverleg samen aan interventies, bijvoorbeeld gericht op wonen, inkomen, schulden en dagbesteding. Bij de maatregelen kan het gaan om een meldplicht of een gebiedsverbod. Deze aanpak sluit aan bij de wijze waarop ex-gedetineerden worden ondersteund bij hun terugkeer in de samenleving, met het doel recidive te voorkomen (zie ook hoofdstuk 5). In de twee andere onderzochte gemeenten wordt de meldplicht niet of nauwelijks toegepast vanuit de Twbmt.

Gebiedsverbod

In de interviews met nationale en lokale organisaties wordt op zowel de voor- als de nadelen van het gebiedsverbod gewezen (waarbij men meerdere malen naar dezelfde casus verwijst). Geïnterviewden stellen hierover het volgende:

> Deze is vaak moeilijk te handhaven. Maar het kan net als het erop aan komt, misschien toch een goed instrument zijn, waar je gebruik van kunt maken, en dat bedoel ik meer als er bijvoorbeeld een nationaal evenement speelt, dat je toch iemand kunt ontzeggen van 'Je mag niet naar Amsterdam toe, als daar de Dodenherdenking is'. Dat vind ik dus wel goede wetgeving. Wat je wel ziet is dat, het wordt dan vaak vrij lang verlengd, dat soort bevelen, en het wordt steeds moeilijker te onderbouwen in de praktijk. Dus het is tijdelijk, maar ook in de uitvoering erg tijdelijk.

Een vertegenwoordiger van een van de onderzochte gemeenten schetst de ervaringen aldaar met de gang van zaken rondom het opleggen van een gebiedsverbod vanuit de Twbmt:

> In het verleden is een gebiedsverbod opgelegd aan een prediker in onze stad. ik denk dat hij er zes heeft gehad waarvan vijf keer een verlenging voor een half jaar elk. […] Betrokkene heeft meerdere keren beroep aangetekend en deze beroepen zijn over het algemeen ongegrond verklaard, waardoor de gebiedsverboden werden gehandhaafd. Later is beroep aangetekend tegen een nieuw gebiedsverbod, wat toen werd gehonoreerd. Later heeft de Raad van State zich uitgesproken over een aantal eerder goedgekeurde gebiedsverboden en deze zijn uiteindelijk ook ongegrond verklaard. Er was onvoldoende aantoonbaar gemaakt dat die (betreffende) wijken kwetsbaar waren voor hem of dat er bepaalde dingen speelden waardoor hij daar niet mocht zijn. Dat was de enige keer dat ik binnen de Twbmt iets heb gezien vanuit ons, als gemeente, binnen ons werkveld.

In de twee andere onderzochte gemeenten is het gebiedsverbod nooit op basis van de Twbmt toegepast. Eerder grijpt men naar artikel 172a Gemeentewet voor een gebiedsverbod, dat wil zeggen een bevoegdheid van de burgemeester die kan worden gebruikt als er ernstige vrees is voor verstoring van de openbare orde. Maar ook in deze gevallen acht men de maatregel niet altijd goed toepasbaar en effectief:[569]

[569] De Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (bekend als de Voetbalwet: Wet van 7 juli 2010, *Stb.* 2010, 325, in werking getreden op 1 september 2010) geeft bevoegdheden aan de

> De voetbalwet gaat uit van een onderlegger die altijd een openbare orde problematiek moet zijn. Aantoonbaar. Want anders zegt de rechter nee tegen ons. En dit is natuurlijk niet altijd, het gebeurt onder de oppervlakte, dus je hebt lang niet altijd last van een verstoring van de openbare orde.

Bovendien is men van mening dat de voorwaarden voor de toepassing van de maatregel vanuit de Twbmt een (te) groot beroep doen op de inzet van lokale betrokkenen. De noodzaak van aanlevering van een grote hoeveelheid voorinformatie wordt door zowel geïnterviewde politieambtenaren als gemeentevertegenwoordigers als bezwaarlijk beschouwd:

> Sommige van die maatregelen moeten bijna net zo zwaar onderbouwd worden als bij een strafrechtelijk onderzoek. Daar zou het misschien wel wat minder mogen en makkelijker toepasbaar zijn. Aan de andere kant, burgers moeten ook een bepaalde rechtszekerheid hebben. We zijn een rechtsstaat, dus er moet ook wel een balans zijn tussen wat de overheid burgers aan mag doen.

> Daar gaat een heel traject aan vooraf. […] En dat is precies wat ik hier als drempel zie, bij deze tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen. Ik kan me zo voorstellen dat dit [de informatieverzameling] voor een burgemeester zo ingewikkeld is, omdat hij aan zoveel voorwaarden moet voldoen, dat hetgeen wat het hem oplevert, gewoon niet zo veel meerwaarde brengt. En dat hij het liever zoekt in andere maatregelen.

Contactverbod

De interviews met de nationale en lokale organisaties wijzen uit dat ook in de afgelopen jaren het contactverbod vanwege de praktische beperkingen nauwelijks wordt toegepast. In een van de lokale cases wijst men op de geringe reikwijdte van het contact- en gebiedsverbod:

> Ik ga ervan uit dat mensen die een bepaald gedachtegoed aanhangen – en dan gaat het natuurlijk om extremistisch gedachtegoed en tot terrorisme in staat zijn – dat die mensen over het algemeen wel slim genoeg zijn om die ambtenaren die daarmee bezig zijn te ontlopen. Iemand die echt wil die hou ik niet tegen met een gebiedsverbod of met een contactverbod of met een verplicht behandelplan of wat voor maatregel dan ook. Er zijn ook mensen die elke behandeling weigeren. Ja en dan? Dan sta je dus weer met lege handen.

Uitreisverbod en paspoortmaatregel

De interviewronde onder nationale organisaties wijst uit dat de paspoortmaatregel vaker is toegepast en tot op zekere hoogte positief wordt beoordeeld. Personen met een uitreisverbod worden opgenomen in het Schengen Informatie Systeem (SIS). Als aan de buitengrens van het Schengengebied een persoon uit Nederland met een uitreisverbod de grens overgaat, wordt er alleen een signaal afgegeven als het SIS databestand wordt geraadpleegd. Dat bestand mag echter niet systematisch door grensbewakers worden geraadpleegd, omdat het gaat om een 'minimale controle'. Als zij na het raadplegen van SIS wel worden gesignaleerd, mogen ze nog steeds niet worden opgehouden of staande gehouden, laat staan aangehouden. Dat mag namelijk alleen als er sprake is van een Europees arrestatiebevel. Wat wel kan is dat na raadpleging van SIS aan het land door wie het uitreisverbod is opgelegd, wordt doorgegeven dat de persoon de grens is overgegaan.[570]

Uit informatie van de politie komt naar voren dat er bij hen zicht is op de personen die zijn uitgereisd en zijn teruggekeerd en van wie een deel in een later stadium is aangehouden:

> We hebben zo'n 250 dossiers openstaan tegen mensen die uitgereisd zijn. Nou, een deel daarvan is natuurlijk terug. Maar die dossiers blijven we wel bekijken op verbanden met andere lopende dossiers. Ik schat in dat er tussen de 70 en 100 inmiddels teruggekeerd zijn. In het begin zijn die

---

burgemeester, de officier van justitie en de strafrechter. Op grond van artikel 172a Gemeentewet kan de burgemeester bij een verstoring van de openbare orde een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht opleggen. De burgemeester mag ook ingrijpen bij kinderen onder de 12 jaar die overlast veroorzaken.

[570] Zie hierover: https://www.marechaussee.nl/onderwerpen/schengen-informatiesysteem-sis-ii

> allemaal niet aangehouden. Later is het beleid geworden dat mensen standaard zouden worden aangehouden. De mensen die wij later in dat nieuwe beleid standaard aanhielden, die zijn ook allemaal veroordeeld.

Ofschoon niet direct zicht is op de effectiviteit van de toepassing van het uitreisverbod, wordt deze maatregel door betrokkenen bij de politie positief beoordeeld:

> We zoeken naar vormen die wat minder zwaar zijn (dan het strafrecht), maar toch een groot effect sorteren. Een gebiedsverbod, een uitreisverbod. Daarmee kom je al een heel eind in sommige gevallen en bereik je soms meer dan met een hardere aanpak.

Uit de informatie van de onderzochte lokale cases komt naar voren dat de Paspoortmaatregel in voorgaande jaren enkele malen is toegepast.[571] In de gemeente Oost heeft men in het kader van het uitreizen naar Syrië de Paspoortwet toegepast en deze in zekere zin ook als een belangrijk instrument beoordeeld:

> Deze was vooral ten tijde van de uitreizigers wel belangrijk, in de zin dat het paspoort ingenomen moest worden. In zekere mate ook symbolisch, want ze namen gewoon de auto naar Turkije en ze staken daar de grens over. Maar dan nog, daar was-ie wel belangrijk.

Ook in de gemeente West, waar in 2016 een versterkte aandacht ontstond vanwege de eerste uitreizigers, is de paspoortmaatregel in de beginperiode twee keer toegepast:

> Ik heb helemaal in de beginperiode twee keer een paspoortmaatregel genomen, bij twee uitreizigers. […] Paspoort intrekken, dat is niet zo ingewikkeld. Maar zet het zoden aan de dijk?

Uit de informatie over de lokale cases concluderen we dat de paspoortmaatregel in voorgaande jaren enkele malen door de onderzochte gemeenten is aangevraagd en toegepast, een uitreisverbod is als maatregel niet (meer) opgelegd na 2019.

Weigeren of intrekken beschikkingen

Uit de interviews met nationale organisaties en ketenpartners binnen drie gemeenten komt niet naar voren dat na september 2019 (na de tweede WODC-evaluatie) gebruik is gemaakt van de bevoegdheid om beschikkingen zoals een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning in te trekken of te weigeren. Deze maatregel uit de wet is, voor zover bekend, tot nu toe nog niet feitelijk toegepast om eventuele ongewilde overheidssteun aan terroristische activiteiten te voorkomen of stoppen.

4.5.4. Tussenconclusie

Het onderzoek wijst uit dat de Twbmt maatregelen omvat die in de praktijk weinig worden toegepast. In evaluaties van het WODC is al gewezen op het geringe aantal gevallen waarin de Twbmt in voorgaande jaren is toegepast. De maatregelen werden wel meerdere keren overwogen, maar in de meeste gevallen werd voor een andere interventie gekozen. Hierin is sindsdien nagenoeg geen verandering te constateren; zowel op nationaal als lokaal niveau geeft men aan dat maatregelen uit de Twbmt nauwelijks worden toegepast. Ofschoon de Twbmt ook in de afgelopen jaren niet vaak is toegepast, wordt de samenhang ervan met de vreemdelingenwetgeving en ook met de Rijkswet op het Nederlanderschap soms van belang geacht. De inzet van de Twbmt wordt dan door enkele nationale organisaties gewaardeerd als een mogelijk monitoringsinstrument van personen op wie in de andere gevallen (via andere wetgevingsmaatregelen) geen of minder zicht meer is.

---

[571] Uit een onderzoek naar de PGA-CTER-aanpak in een grote gemeente kwam maar voren dat in sommige dossiers van de gemeente sprake was van de inzet van de Twbmt zoals een (herhaald) contact- en gebiedsverbod. Dit verbod richt zich bijvoorbeeld op een specifieke wijk of omgeving rondom een vliegveld, op paspoortsignalering, op een paspoortmaatregel en op hinderlijke verstoring. Dat betekent dat het daarvoor bedoelde instrumentarium feitelijk enkele malen is toegepast.

Bij een nadere beoordeling van de toepassing van verschillende bestuurlijke maatregelen (meldplicht, gebiedsverbod, contactverbod) blijkt dat hiervan op lokaal niveau niet of nauwelijks gebruik wordt gemaakt. Eerder grijpt men naar artikel 172a Gemeentewet voor een gebiedsverbod indien er ernstige vrees is voor verstoring van de openbare orde. Uit de juridische analyse is naar voren gekomen dat de maatregelen uit de Twbmt en Gemeentewet inderdaad niet veel van elkaar verschillen, maar tegelijkertijd dat volgens de Twbmt de maatregel 'noodzakelijk is met het oog op de nationale veiligheid' en dat is een eis die in art. 172a Gemeentewet ontbreekt. Dit kan ook een van de redenen zijn voor de lokaal betrokkenen om de Gemeentewet eerder in overweging te nemen. Zo komt uit de interviews naar voren dat de voorwaarden voor de toepassing van de maatregel vanuit de Twbmt een (te) groot beroep doen op de inzet van lokale betrokkenen vanwege de noodzaak van het aanleveren van veel voorinformatie. Dit oordeel wordt naar voren gebracht door zowel de politie als gemeentevertegenwoordigers. De juridische analyse wijst in het kader van de samenhangsvraag ook uit dat de maatregelen die de burgemeester kan nemen op basis van de Twbmt en de Gemeentewet kunnen overlappen. Ook kunnen gelijktijdig vergelijkbare maatregelen worden genomen. In de praktijk wordt toch vooral gekozen voor een maatregel uit de Gemeentewet, deels vanwege de bekendheid met deze maatregelen bij lokale overheden en ketenpartners en deels vanwege de 'administratieve rompslomp' die men vreest.

De paspoortmaatregel is in de jaren van uitreizigers naar terroristisch gebied enkele malen door de onderzochte gemeenten aangevraagd en toegepast. Na 2019 is de maatregel van het uitreisverbod niet (meer) opgelegd.

4.6. De Rijkswet op het Nederlanderschap

Sinds 1 maart 2017 geeft artikel 14 lid 4 Rijkswet op het Nederlanderschap de minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid het Nederlanderschap in te trekken van uitreizigers die zich vrijwillig hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid[572] (zie ook hoofdstuk 3). De wijziging van de RWN komt voort uit het Actieplan integrale aanpak jihadisme, dat onderdeel uitmaakt van het contraterrorismebeleid van de regering. Doel van de wetswijziging is de bescherming van de nationale veiligheid. Dit wordt bewerkstelligd door intrekking van het Nederlanderschap van deze categorie uitreizigers. Door het intrekken van het Nederlanderschap, gecombineerd met een ongewenstverklaring, wordt bewerkstelligd dat uitreizigers niet legaal kunnen terugreizen naar Nederland. Op deze wijze wordt de feitelijke terugkeer bemoeilijkt.

De beslissing van de staatssecretaris over de intrekking van het Nederlanderschap wordt voorbereid door de IND, op basis van ambtsberichten van de AIVD, verstekvonnissen of openbare bronnen. Uit interviews komt naar voren dat ook DGM van het ministerie van J&V bij de advisering is betrokken. Er wordt structureel overleg gevoerd (tussen de IND, het OM, de AIVD, de NCTV en DGM) over de maatregel van intrekking, waarbij de NCTV een coördinerende (maar geen adviserende) rol heeft. De samenwerking tussen de IND en de AIVD wordt gestroomlijnd door twee liaisons.

Het artikel waar de IND in het kader van de CT-wetgeving en nationale veiligheid het meest mee te maken heeft is artikel 14 lid 2 en lid 4 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (zie ook paragraaf 3.8). Daarnaast maakt de organisatie gebruik van een aantal maatregelen waarmee extremistische predikers geweerd kunnen worden, in elk geval wanneer de organisatie van tevoren weet dat ze komen. Het betreft allereerst een visummaatregel (20F).[573] De toepassing

[572] Daartoe is op 11 maart 2017 een lijst van organisaties die het betreffen vastgesteld. De organisaties die op de lijst zijn gezet, zijn Hay'at Tahrir al-Sham en (organisaties die gelieerd zijn aan) Al Qaida en ISIS.

[573] Maatregel 20F van het Actieprogramma Integrale Aanpak luidt: 'Predikers uit visumplichtige landen, die oproepen tot haat en geweld, wordt een visum geweigerd.' In de brief van het kabinet van 3 maart 2015 is aangegeven dat uit het buitenland afkomstige visumplichtige sprekers die in Nederland onverdraagzame, anti-integratieve en/of antidemocratische boodschappen willen uitdragen en daarmee de openbare orde of

hiervan wordt in sommige gevallen bemoeilijkt wanneer personen binnen het Schengengebied doorreizen. Uit interviews komt naar voren dat de visummaatregel in de coronaperiode niet is toegepast, maar voorheen wel. Het is voor de IND van belang dat zij er op tijd bij is, waarbij de organisatie afhankelijk is van verschillende informatiekanalen (van bijvoorbeeld de NCTV en andere partners en kanalen). De IND heeft ook een informatie-uitwisseling met de AIVD, de politie en de KMar, die is vastgelegd in convenanten. Dat biedt een basis voor de onderlinge gegevensuitwisseling. De IND geeft in het kader van de toepassing van de RWN aan dat zij een breed scala aan maatregelen en samenwerkingsverbanden voorhanden heeft.

4.6.1. Inzichten uit eerdere evaluatie

Tijdens de behandeling van de wetswijziging in de Eerste Kamer heeft de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie toegezegd dat artikel 14 lid 4 RWN drie jaar na inwerkingtreding zou worden geëvalueerd om vast te stellen of de bepaling na de vervaldatum (1 maart 2022) zal worden gehandhaafd, al dan niet in gewijzigde vorm. De uitgevoerde evaluatie betreft een plan- en procesevaluatie.[574] Daarbij stond de vraag centraal in hoeverre deze wetswijziging de legale terugkeer van Nederlandse leden van buitenlandse, jihadistische organisaties naar Nederland heeft weten te verhinderen. Het onderzoek liep tot juli 2020.

In de periode tussen maart 2017 en juli 2020 werd in totaal 23 keer overwogen om het Nederlanderschap in trekken en in 21 gevallen is het Nederlanderschap daadwerkelijk ingetrokken (in al deze gevallen is tegelijkertijd ook een besluit tot ongewenstverklaring genomen). Hiervan heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in twee gevallen het besluit vernietigd. In vijf gevallen heeft de staatssecretaris zelf het besluit ingetrokken, omdat niet kon worden bewezen dat de aansluiting bij en handelingen voor de terroristische organisatie hadden plaatsgevonden op of na 11 maart 2017 (de datum waarop de lijst van terroristische organisaties als bedoeld in de wet werd gepubliceerd). Ten tijde van het onderzoek waren dus nog veertien intrekkingen van kracht. In vijf van deze veertien uitspraken heeft de rechtbank Den Haag de intrekkingsbeslissing in stand gelaten en negen beroepszaken waren ten tijde van het uitbrengen van het rapport aanhangig (in één zaak werd hoger beroep ingesteld).

In grote lijnen is de uitvoering van de wet volgens de WODC-evaluatie in lijn met de bedoeling van de wet. Vanaf het ingaan van de wetswijziging tot het sluiten van het onderzoek zijn geen personen van wie het Nederlanderschap is ingetrokken op legale wijze naar Nederland teruggekeerd.[575] Hoeveel personen niet-legaal Nederland zijn ingereisd kon niet worden bepaald.

4.6.2 Huidige inzichten over de wet

Op 6 oktober 2021 is door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een wetsvoorstel ingediend om de tijdelijke bevoegdheid van de minister van Justitie en Veiligheid in de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) om het Nederlanderschap in te trekken van Nederlanders die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie, te verlengen. Dit wetsvoorstel is 16 december 2021 door de Tweede Kamer aangenomen.[576] De Eerste Kamer nam het voorstel op 22 februari 2022 aan.[577] Op 28 februari 2022 trad de wijziging van artikel 14,

---

nationale veiligheid bedreigen, niet welkom zijn. In de brief is aangegeven dat de minister van BZ een visum kan weigeren of intrekken wanneer personen een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid, openbare orde of de internationale betrekkingen.

[574] V.M. Bex-Reimert et al., *Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid*, Groningen/Den Haag: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Rechtsgeleerdheid/WODC 2020.

[575] Op dat moment was wel één geval bekend van een vrouw die zich meldde bij de diplomatieke post in Ankara en die, ondanks intrekking en ongewenstverklaring, Nederland is ingereisd, omdat Turkije haar en haar twee kinderen op het vliegtuig naar Nederland heeft gezet.

[576] *Handelingen II* 16 december 2021, Stemmingen 21.

[577] *Handelingen I* 22 februari 2022, nr. 19.

vierde lid, Rijkswet op het Nederlanderschap in werking. Daardoor is de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap van personen die zich in het buitenland bevinden en zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie verlengd met 5 jaar.

Uit de brief van de minister van J&V van 4 oktober 2022 aan de Tweede Kamer over de derde rapportage uitreizigers[578] komt naar voren dat sinds de inwerkingtreding van de bevoegdheid tot intrekken Nederlanderschap op grond van artikel 14, vierde lid, RWN in 24 zaken is besloten tot het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Het betreft hier personen die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie. Drie van deze besluiten tot intrekking zijn vernietigd door de rechter. Drie intrekkingszaken lopen nog in hoger beroep bij de Raad van State (per oktober 2022). Vijf besluiten zijn door de IND ingetrokken, omdat deze juridisch niet haalbaar bleken.[579] Dertien intrekkingen zijn inmiddels definitief. Het aantal besluiten tot intrekking op grond van artikel 14 lid 2 is in totaal derhalve beperkt (in totaal 24); tussen juli 2020 en juli 2022 bedraagt het enkele besluiten tot intrekking.[580]

Samenhang RWN en strafrechtelijke vervolging

Door de intrekking van het Nederlanderschap wordt legale terugkeer onmogelijk gemaakt, aangezien het recht op toegang tot het grondgebied van Nederland vervalt. Het is evenmin mogelijk om als vreemdeling legaal terug te keren, omdat de betrokkene tegelijkertijd met de intrekking van het Nederlanderschap tot ongewenst vreemdeling wordt verklaard.

Voordat een besluit tot intrekking wordt genomen, wordt het OM om advies gevraagd of de intrekking en de ongewenstverklaring zal leiden tot een mogelijke doorkruising van de opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. Bij de belangenafweging die de minister moet maken speelt onder meer het belang van mogelijke doorkruising van de opsporing en vervolging van strafrechtelijke feiten een rol. Uit de WODC-evaluatie bleek dat van de 21 dossiers van de personen die met een intrekkingsbesluit zijn geconfronteerd, het OM in een ruime meerderheid van deze gevallen van oordeel was dat de intrekking een mogelijke doorkruising opleverde van de opsporing en vervolging van strafrechtelijke feiten. Slechts in vier van de 21 zaken heeft het OM aangegeven dat geen bezwaar bestond tegen intrekking van het Nederlanderschap. Van de zeventien zaken waarin het OM wel bezwaren zag, werd geen enkele maal afgezien van intrekking.[581]

Uit de ten behoeve van dit onderzoek gehouden interviews met de nationale organisaties komt naar voren dat de belangen van organisaties in dit kader verschillend worden gewogen en beoordeeld, waarbij het ingeschatte belang van nationale veiligheid veelal prevaleert boven het belang van strafrechtelijke vervolging:

---

[578] Bijlage bij *Kamerstukken I* 2022/23, 35934, E. Deze gegevens zijn ook opgenomen in Nationaal Coördinator voor Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Rapportage integrale aanpak terrorisme*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022.

[579] *Kamerstukken II* 2019/20, 29754, nr. 525.

[580] Intrekkingen art 14, lid 2, RWN (stand juni 2022): in 20 zaken is besloten tot het intrekken van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 2 Rijkswet Nederlanderschap; 11 bezwaarzaken tegen de besluiten tot intrekking zijn nog in behandeling bij de IND; in 5 gevallen loopt het beroep nog bij de rechtbank; bij 2 intrekkingszaken loopt nog een hoger beroep bij de Raad van State; 2 intrekkingen zijn definitief (de uitspraken zijn onherroepelijk). Zie Nationaal Coördinator voor Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Rapportage integrale aanpak terrorisme*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022.

[581] V.M. Bex-Reimert et al., *Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid*, Groningen/Den Haag: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Rechtsgeleerdheid/WODC 2020.

> Het OM is niet altijd erg gelukkig met de uitwerking van dit artikel. Wij vinden dan toch vaak dat het advies van het OM niet opweegt tegen het belang dat we hebben bij intrekking. De memorie van toelichting bij dit artikel is zeer strak, wat ons bij 14.4 heel weinig ruimte geeft om níet in te trekken.

De tegenstelling in visie, belangen en aanpak van de organisaties in strafrechtelijk en vreemdelingenrechtelijk kader speelt met name naar aanleiding van het voornemen om een persoon tot ongewenst vreemdeling te verklaren terwijl er ook een belang is om deze persoon strafrechtelijk te vervolgen. De vreemdelingenrechtelijke benadering staat hier dan op gespannen voet met de strafrechtelijke benadering:

> Het is best wel een complex verhaal. Er worden door bijvoorbeeld de IND maatregelen genomen om iemand tot ongewenste vreemdeling te verklaren en er zijn discussies omtrent het al dan niet intrekken van de nationaliteit. Wij kijken echter met onze 'strafrechtelijke bril' naar zaken. Op het moment dat iemand bijvoorbeeld verdachte is, dan kun je iemand tot ongewenste vreemdeling verklaren. Stel dat dit persoon zich in het buitenland bevindt, dan kan hij/zij niet meer Nederland inkomen. Dan kun je deze persoon in Nederland ook niet meer vervolgen; je hebt het recht om hier te zijn, maar je bent geen Nederlander en je mag hier niet meer binnenkomen – dat is een probleem. Andersom gebeurt het ook wel eens, dat iemand hier in Nederland zit – bijvoorbeeld met een dubbele nationaliteit – waarvan het Nederlanderschap wordt ingetrokken. Dan gaat deze persoon de vreemdelingenbewaring in. Stel dat iemand strafrechtelijk vastzit, dan gaat hij uit strafrechtelijke detentie en de vreemdelingenbewaring in, want hij mag eigenlijk niet in Nederland zijn. Dan kan deze persoon niet uitgezet worden zolang die strafzaak doorloopt; dat kan soms jaren duren met hoger beroep. Ondertussen blijf je ook niet eindeloos in vreemdelingendetentie zitten in Nederland, zeker niet als je een nationaliteit hebt van een land waar Nederland geen mensen naar uitzet. Je komt dan terecht in een situatie waar mensen eigenlijk niet uitkomen. Soms vragen wij dus aan het IND, bijvoorbeeld als zij het Nederlanderschap willen intrekken, om daar even mee te wachten tot wij een strafzaak hebben afgehandeld - want dan kun je het alsnog doen.

Samenhang RWN met andere wetgeving (Vw2000 en Twbmt)

In het geval dat intrekken van het Nederlanderschap niet mogelijk is, zijn toezichthoudende maatregelen mogelijk in de vorm van meldplicht en gebiedsverboden en in sommige gevallen vreemdelingenbewaring als er concreet zicht is op uitzetting binnen redelijke termijn. De Twbmt kan dan worden toegepast, voor degenen die wel de Nederlandse nationaliteit hebben.

Belang en opbrengst van de maatregel

In de WODC-evaluatie van de wet is aangegeven dat de vraag of door de wijziging van artikel 14 lid 4 RWN de dreiging van terroristische activiteiten op Nederlands grondgebied door Nederlandse leden van jihadistische organisaties is verminderd en daarmee de nationale veiligheid wordt vergroot, gezien het geringe aantal gevallen waarin de intrekking van het Nederlanderschap aan de orde is geweest, alsmede vanwege de geringe meetbaarheid van die doelstelling, niet kon worden beantwoord.[582] Ook is het niet mogelijk om vast te stellen in hoeveel gevallen na intrekking van het Nederlanderschap en de daarmee gecombineerde ongewenstverklaring Nederlandse leden van jihadistische organisaties, op illegale wijze toch zijn ingereisd.

De geïnterviewde organisaties geven aan dat de vraag naar de effectiviteit vanuit verschillende invalshoeken kan worden benaderd. Een van de geïnterviewden van een nationale organisatie:

> Er zijn altijd twee gedachten waar je op hinkt, zeker in het geval van nationale veiligheid. Elke terrorist die zich in de asielstroom bevindt en er niet uit wordt gepikt is er een te veel, gelet op de mogelijke gevolgen. Dus ja, dat je een strenger instrumentarium nodig hebt, akkoord. […] Of het intrekken van het Nederlanderschap nou het meest handig is in alle gevallen, daarover valt natuurlijk te twisten. Het woord nationale veiligheid speelt hierin een grote rol. Dat is geen vrijbrief,

[582] V.M. Bex-Reimert et al., *Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid*, Groningen/Den Haag: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Rechtsgeleerdheid/WODC 2020.

> want je moet altijd goed blijven afwegen welke risico's je met een maatregel denkt af te dekken, hoeveel extra tijd het kost en welke extra lasten dit soort maatregelen tot gevolg kunnen hebben.

Betrokkenen bij het opstellen van de wet wijzen expliciet op het door hen beoordeelde belang en effectiviteit van de RWN in het licht van de nationale veiligheid:

> Het doel van artikel 14 lid 4 is echt de nationale veiligheid en het waarborgen daarvan; het afnemen van de dreiging die uitgaat van uitreizigers. Dat betekent dat we, uiteraard na het maken van een bepaalde afweging, in het kader van de nationale veiligheid de Nederlandse nationaliteit kunnen intrekken. Als mensen uitreizen en je wil voorkomen dat ze terugkeren naar Nederland, is er een zeer effectief middel om dat te bewerkstelligen – en dat is het ontnemen van het Nederlanderschap en het opleggen van een ongewenstverklaring.

Bovendien wijzen deze respondenten op het belang van snelheid van besluitvorming voor de beoogde effectiviteit van de maatregel. Anders dan bij de voor de wijziging van artikel 14 RWN opgenomen ontnemingsgronden is geen onherroepelijke veroordeling van een rechter nodig om tot intrekking van het Nederlanderschap te kunnen besluiten:

> Een van de redenen van 14.4 was de snelheid waarmee je zou moeten kunnen handelen om te voorkomen dat iemand naar Nederland reist.

Artikel 14 lid 4 RWN geeft ook een aanvullende juridische basis om op te treden tegen groepen die anderszins niet onder strafrechtelijke bepalingen vallen. Het vult in de visie van de beleidsopstellers een leemte in de wet die specifiek aansluit bij groepen die handelen uit eender welke ideologie, maar geen statelijke actor zijn:

> [Er is] een juridische toevoeging, we hebben natuurlijk gewoon een bepaling die stelt dat het verrichten van strijdhandelingen, van oorlogshandelingen tegen Nederland of bondgenoten ook kan leiden tot intrekking van het Nederlanderschap. Ik denk dat het novum van 14.4 ook een beetje is dat niet-statelijke actoren die vijandig zijn tegenover Nederland daar ook een basis voor wordt gecreëerd om tot intrekking over te gaan. Maar strikt genomen was die basis er dus al.

Voorafgaand aan het wetsvoorstel voor verlenging van de wet bleken verscheidene organisaties kritisch te staan tegenover het (mogelijk) permanent maken van de bevoegdheid van de minister. Zo kwamen er kritische reacties van onder meer de Nederlandse Orde van Advocaten, de Commissie-Meijers en het 'Institute on Statelessness and Inclusion', aangezien in hun visie onder meer niet bewezen was dat Nederland veiliger was geworden door intrekking van het Nederlanderschap.[583] De ACVZ pleitte ervoor dat de wetgever de noodzakelijkheid, effectiviteit en verdere implicaties van deze intrekkingsgrond regelmatig evalueert en beval aan dit op te nemen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.[584]

4.6.3. Tussenconclusie

Met het in het leven roepen van – onder meer – de Rijkswet op het Nederlanderschap tracht de wetgever het uitreizen naar en inreizen vanuit terroristisch gebied ernstig te bemoeilijken. Door deze maatregel wordt gehoopt een bijdrage te leveren aan het voorkomen van terroristische aanslagen alhier door personen die zich voor het plegen daarvan in het buitenland willen bekwamen of hebben bekwaamd. Uit een evaluatie kwam naar voren dat geen van de personen van wie het Nederlanderschap is ingetrokken op legale wijze naar Nederland is teruggekeerd,

583 https://www.internetconsultatie.nl/intrekkingnederlanderschap

584 Het kabinet stelt hierop dat 'het beschikbare instrumentarium ter bestrijding en voorkoming van terrorisme een breed palet aan maatregelen omvat. Het kabinet beziet steeds nauwgezet welke maatregelen bijdragen aan de nationale veiligheid, en wat de effectiviteit en proportionaliteit van die maatregelen is. Dat geldt ook voor de onderhavige bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap. Daarbij betrekt het kabinet het aankomende onderzoek van het WODC waarbij de contra-terrorismewetgeving in samenhang wordt geëvalueerd, naar aanleiding van de motie-Bikker' (*Kamerstukken II* 2021/22, 35934 (R2158), nr. 3, p. 12).

zodat de wet in dit opzicht effectief lijkt. Daarentegen is niet bekend hoeveel personen van wie het Nederlanderschap is ingetrokken, niet-legaal Nederland zijn ingereisd. Het bereik van de conclusie is derhalve beperkt.

De inzichten uit de interviews tijdens het onderzoek wijzen op een aantal spanningsvelden. Zo is er een spanning in de toepassing van de RWN tussen enerzijds het vreemdelingenrechtelijk kader (het streven naar ongewenstverklaring en uitzetting van de betrokkene) en anderzijds het strafrechtelijk kader waarmee men zich richt op de opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. Uit de beschikbare cijfers hierover kan worden geconcludeerd dat het toegekende belang van nationale veiligheid overheerst; bij het overgrote deel van de zaken waarin het OM bezwaren zag, werd geen enkele maal afgezien van intrekking van Nederlanderschap. In de juridische analyse is al gewezen op dit spanningsveld in het beleid bij de totstandkoming van de wet tussen enerzijds het belang van de nationale veiligheid en anderzijds de strafrechtelijke vervolging van een 'gevaarlijk individu'. Op basis van de gegevens kan worden geconstateerd dat men 'liever iemand buiten het Koninkrijk houdt dan van zijn vrijheid berooft'.

4.7. Samenwerking en samenhang

Naast de ontwikkeling en implementatie van CT-wetgeving is ten behoeve van een zo effectief mogelijke bestrijding van terrorisme ook de noodzaak van afstemming en samenwerking tussen organisaties manifest geworden. De vraag naar samenwerking tussen de bij de bestrijding en voorkoming van terrorisme betrokken actoren heeft een breed bereik en is in de loop van jaren verder verbreed door de invoering van bestuurlijke contraterrorismewetgeving, waardoor een groot aantal actoren op nationaal en lokaal niveau bij de bestrijding en voorkoming van terrorisme betrokken is geraakt. In deze context kan de vraag naar samenhang ook gesteld worden wat betreft de vormgegeven samenwerking tussen bij de contraterrorismebestrijding betrokken actoren. In de juridische analyse is met name op twee ontwikkelingen gewezen: de rol van het NCTV en de oprichting van de CT-Infobox.

4.7.1 Ontwikkelingen

Een van de relevante ontwikkelingen ten aanzien van de coördinatie en samenwerking is de instelling van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) in 2005. De NCTb kreeg in 2012 een andere naam (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, NCTV) en een andere taakstelling. De taakomschrijving van de NCTV luidt sindsdien: 'het versterken van de nationale veiligheid en het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting door dreigingen voor de vitale belangen van de samenleving te identificeren en de weerbaarheid en bescherming van die vitale belangen te versterken' (artikel 50 Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid). De activiteiten van het NCTV zijn gegroepeerd onder vier van de vijf v's die in de contraterrorismestrategie 2011-2015 zijn geformuleerd, namelijk: verwerven, voorkomen, verdedigen en voorbereiden.[585] Ofschoon de NCTV vanuit deze taakstelling en activiteiten in principe een belangrijke rol heeft op het terrein van contraterrorisme, is in de voorgaande juridische analyse geconstateerd dat deze rol in de besproken wetten 'minder uit de verf' komt.

Een andere belangrijke ontwikkeling in de samenwerking is de oprichting van de 'contraterrorisme-Infobox' (CT-Infobox). In 2005 is de CT-Infobox formeel van start gegaan, ondersteund door een convenant tussen vijf organisaties (AIVD, politie, OM, IND en MIVD). De CT-Infobox heeft tot doel 'personen die op enigerlei wijze in verband te brengen zijn met terroristische activiteiten of ondersteuning daarvan met verhoogde inzet in het oog te houden'.[586] Dit beoogt men te bereiken door het intensiveren van de informatie-uitwisseling tussen overheidsdiensten en het verstoren of tegengaan van aan terrorisme gerelateerde activiteiten.

---

[585] Zie voor een nadere beschrijving hiervan par. 3.11.5.
[586] *Kamerstukken II* 2003/04, 27925, nr. 123.

Inmiddels is de CT-Infobox een samenwerkingsverband tussen tien organisaties binnen het veiligheids-, opsporings- en inlichtingendomein. Naast de AIVD, politie, OM, IND en MIVD, zijn in de afgelopen jaren ook de FIOD, FIU-Nederland, KMar, NCTV en Inspectie SZW als partners in het convenant opgenomen. Het samenwerkingsverband ressorteert onder de AIVD en vindt zijn wettelijke basis in de Wiv 2002 (thans Wiv 2017).[587]

4.7.2 Landelijke afstemming CT

In de samenwerking is tevens een rol weggelegd voor de NCTV, die voor het werkveld analyses in het kader van de contraterrorismestrategie opstelt die leiden tot dreigingsanalyses (DTN). Een andere taak betreft het onderhouden van het netwerk met organisaties en met gemeenten. Dat houdt in dat de NCTV er ook voor zorgt dat overleg over het onderwerp plaatsvindt op strategisch en op lokaal niveau. Zo is er het landelijk directeurenoverleg, met de directie van de KMar, de IND, de AIVD, het OM, het ministerie en de NCTV. Daar wordt op strategisch niveau over CT-onderwerpen gesproken.

In het licht van de huidige grondslagen heeft de NCTV geen taak in de casuïstiek en in de overleggen met AIVD, OM en politie.[588] In de concrete samenwerkingspraktijk met gemeenten werkt de NCTV alleen nog vanuit de Twbmt:

> Wij sluiten niet aan bij casusoverleggen, dat heeft te maken met het issue rondom de grondslagen van de NCTV. Dat betekent dat wij alleen aansluiten bij een casusoverleg op het moment dat er sprake is van de mogelijkheid van het opleggen van een maatregel uit de tijdelijke wet, want dat is eigenlijk de enige grond die wij hebben om vanuit de NCTV aan te sluiten.

Ook de informatie-uitwisseling met politie en OM is daarmee beperkt:

> Wij hebben zelf wel contact met de NCTV, maar in principe delen wij alleen maar informatie als het wettelijk gezien mogelijk is. Niet zonder meer zomaar heel makkelijk. In de casusoverleggen sluiten ze ook niet altijd bij OM aan. Alleen als dat juridisch gezien mogelijk is. Dus wij houden wel heel erg sterk de privacyregels in de hand. En dus we delen eigenlijk niet zonder meer onze informatie zomaar met de NCTV.

De rol van het NCTV in de casuïstiek is kortom beperkt:

> In het verleden hebben we dat wel gedaan met het landelijk regieoverleg, maar dan werd de casuïstiek geanonimiseerd, maar dat was eigenlijk dermate omslachtig voor de aanleverde partijen, want die moesten dan een hele anonimiseringsslag maken over de casuïstiek die besproken werd dat ze uiteindelijk toen geconcludeerd hebben met die partners dat beter een andere partij de voorzittersrol kon spelen. Dat zou een stuk efficiënter zijn […] wij hebben daar ook geen rol meer in.

De interviews wijzen uit dat, hoewel de NCTV vanuit taakstelling en activiteiten in principe een belangrijke rol heeft op het terrein van contraterrorisme, overeenkomstig de constatering in de juridische analyse deze rol in de besproken wetten zich vooral beperkt tot de Twbmt.

---

[587] Convenant tussen AIVD, MIVD, Politie, OM, KMar, Belastingdienst, IND, Inspectie SZW, FIU en NCTV inzake de samenwerking in de CT Infobox (Convenant samenwerking CT Infobox 2020), *Stcrt.* 2020, 27315.
[588] Hierin kan verandering komen indien het Wetsvoorstel verwerking persoonsgegevens coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid (*Kamerstukken II 2020/21,* 35958, nr. 1, ingediend 8 november 2021)) in werking zou treden. De titel van het wetsvoorstel is vanwege wijzigingen in maart 2023 aangepast naar 'Coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid'. De belangrijkste wijzigingen zijn dat de coördinatietaak van de NCTV voorop komt te staan, waarbij de analysetaak verdwijnt als zelfstandige taak.

4.7.3 De CT-Infobox

Een specifieke vorm van afstemming en informatiedeling is de CT-Infobox. De CT-Infobox bestaat praktisch gezien uit een digitale omgeving waarin informatie kan worden gedeeld, en waarin over die informatie kan worden gecommuniceerd. De deelnemende diensten brengen gegevens over een persoon bijeen en deze gegevens worden multidisciplinair, vanuit het perspectief, de kennis, ervaring en kunde van de verschillende betrokken organisaties, geanalyseerd.
Voorts wordt gecommuniceerd over de vraag of, en zo ja op welke wijze, de overheid op deze persoon zou kunnen reageren. Het enige wat de box verlaat, is een advies aan een partij naar aanleiding van de beschikbare informatie. Er kan geadviseerd worden aan de deelnemers in de CT-Infobox, maar ook aan derden, zoals gemeenten of het UWV. De partij die het advies ontvangt kan daar al of niet mee aan de slag gaan. De CT-Infobox verstrekt zelf dus geen informatie aan de deelnemende partijen en komt zelf ook niet in actie (het principe is 'what's in the box, stays in the box')[589].

Er is in de CT-Infobox gekozen voor een 'gesloten-boxprincipe' met een intensieve vorm van samenwerking waar het gaat om informeren, communiceren, beoordelen en adviseren, maar het uiteindelijke handelen op basis van een advies uit de box wordt aan de afzonderlijke organisaties overgelaten en valt niet onder de taken of verantwoordelijkheden van de CT-Infobox. Dit uitgangspunt is cruciaal voor de bereidheid van partijen om de gevoelige informatie over personen waar zij over beschikken met elkaar te delen.[590] De CT-Infobox verstrekt drie soorten adviezen: een verstrekkingsadvies, een attenderingsadvies en een advies voor een persoonsgerichte aanpak (met name bedoeld voor de NCTV).

De evaluatie van de CT-Infobox uit 2015 (tien jaar na de start) wees globaal uit dat samenwerking en informatiedeling binnen de CT-Infobox tot stand kon worden gebracht. Partners die in de box werken, zijn tevreden over de samenwerking en informatiedeling in de box en met de resultaten die door samenwerking worden bereikt. Zij vinden de wijze waarop in de CT-Infobox informatie wordt gedeeld uniek, en zien meerwaarde in het feit dat informatie in de box vanuit verschillende perspectieven en kennisposities kan worden beschouwd en beoordeeld. Dat biedt volgens hen mogelijkheden om creatief na te denken over handelingsmogelijkheden en om navenant te adviseren.[591]

De mening over de werking van de CT-Infobox is thans niet sterk veranderd. De uniciteit van de aanpak wordt in ieder geval wel benadrukt:

> Ik denk dat de CT-Infobox wel uniek is. Wij hebben [al lang] een duidelijke scheiding tussen inlichting en opsporing. Niet onterecht. Alleen onder bepaalde omstandigheden biedt het wel ontzettend veel voordeel wanneer je die informatie toch op een of andere manier bij elkaar kan brengen. En dat geldt niet alleen tussen de politie en de diensten, maar dat geldt ook bij andere organisaties die een heel ander doel hebben, maar die wellicht hele waardevolle informatie hebben die voor al de partijen van belang kan zijn. En wat je ziet is dat binnen de blackbox van de CT-Infobox die informatie bij elkaar mag worden gebracht en onder hele strikte voorwaarden weer naar buiten kan komen. […] En ik moet zeggen dat dat een belangrijke toegevoegde waarde is voor alle deelnemende partijen.

In de werking van de infobox geldt echter ook dat de wettelijke kaders voor de deelnemende organisaties verschillend zijn:

> Het complexe van het samenwerkingsverband [in de CT-Infobox, red.] is, dat maakt het ook lastig om het heel duidelijk te omschrijven, dat iedere organisatie zijn eigen wettelijk kader heeft. Voor de

[589] De werking van de CT-Infobox is in 2015 geëvalueerd: C.J. de Poot en S. Flight, *Ruimte om te delen. De CT Infobox tien jaar in werking*. Den Haag: WODC 2015.
[590] C.J. de Poot en S. Flight, *Ruimte om te delen. De CT Infobox tien jaar in werking*. Den Haag: WODC 2015.
[591] C.J. de Poot en S. Flight, *Ruimte om te delen. De CT Infobox tien jaar in werking*. Den Haag: WODC 2015.

> politie is dat heel mooi uitgewerkt, voor andere organisaties is dat weer een stuk complexer, dus de een die kan delen naar eigen inzicht, andere partijen zoals bijvoorbeeld de politie zijn verplicht om te delen. Dus daar zitten heel veel verschillen in.

Ook de efficiency van de infobox kan in de visie van enkelen worden verbeterd:

> Ik ben er nog niet van overtuigd; het is niet proactief, maar reactief. Het ligt er maar net aan of er dus iets actief wordt ingebracht – het kan veel efficiënter. We zijn daar overigens nu mee bezig. De pilot heet SOAP (Samenwerking OM, AIVD en Politie) en daarbinnen is het de bedoeling dat er leads kunnen worden ingebracht in SOAP, waarna wordt gekeken wat de beste aanpak in die specifieke situatie zou zijn. Vraag is dan: moet dit het werk zijn van de inlichtingendiensten, moet dit het werk zijn van de politie, moet het het werk zijn van het OM, of misschien een combinatie van die partijen?

De voorgaande quote sluit aan bij een breder gedeeld gevoel onder verschillende respondenten dat het, in het bijzonder met het oog op preventie en vroegsignalering, belangrijk is om al eerder, dus buiten deze formele structuren (van de CT-Infobox) om, informatie met elkaar te delen:

> Wat veel belangrijker is in het kader van de evaluatie van de wetgeving, is de informatie-uitwisseling tussen de instanties. Ik weet heel veel, maar ik mag het niet delen; de inlichtingendiensten weten extreem veel, maar kunnen dat niet delen met andere instanties. De enige manier waarop ze dat mogen delen volgens de wet is via een ambtsbericht. In een ambtsbericht staat 'persoon X houdt zich bezig met het opzetten van een aanslagplan'. Dat is de platte tekst die naar de politie gaat en die moeten dan bij het begin beginnen met het strafrechtelijk onderzoek, terwijl een inlichtingenonderzoek vaak al heel lang bezig is.

4.8. Conclusies

De Nederlandse CT-wetgeving en de uitvoering daarvan wordt, zo blijkt uit dit deel van het empirisch onderzoek, over het algemeen positief ervaren in de zin dat respondenten grotendeels met de verschillende wetgeving uit de voeten kunnen en in de toepassing daarvan over het algemeen niet tegen onoverkomelijke problemen aanlopen. In de verschillende tussenconclusies bij de bespreking van de individuele wetten is ingegaan op specifieke samenhangskwesties. Op basis van deze tussenconclusies kan worden gesteld dat, hoewel er veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de materieelrechtelijke mogelijkheden die door de CT-wetgeving in het leven zijn geroepen, de inzet van bevoegdheden en maatregelen buiten het strafrechtelijk domein – maar binnen het bestuursrechtelijk domein – enigszins beperkt lijkt.

Zoals gezegd is het voor een goed beeld op de verhouding tussen de inzet van het strafrecht en bestuursrecht noodzakelijk om kwantitatieve gegevens te hebben over de concrete inzet van de verschillende bevoegdheden en maatregelen. Bij de inzet van de maatregelen lijkt het zogenaamde multiplierеffect dat vanuit de juridische analyse werd gesignaleerd als een mogelijke zorg voor wat betreft de samenhang – en in het bijzonder de samenloop – tussen de materiële en formele strafrechtelijke CT-wetgeving, door de respondenten in de praktijk niet als een probleem te worden ervaren. Integendeel, er wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de overlap tussen deze verschillende bepalingen juist biedt om ook 'gestapeld' ten laste te leggen. Dit geldt met name voor het materiële strafrecht en de veelheid aan onvoltooide delictsvormen die door de CT-wetgeving in het leven zijn geroepen of die in CT-casuïstiek gebruikt zouden kunnen worden
Nu het gebruik van de 'aanwijzing', waardoor de drempel voor het starten van opsporingsonderzoeken is verlaagd, ook enigszins beperkt lijkt, lijkt in de praktijk het dubbel naar voren halen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid minder vaak voor te komen dan waar vooraf voor werd gevreesd. De samenhang tussen de verschillende delicten die zijn aangemerkt als terroristisch misdrijf en de delicten die dat niet zijn maar die in de praktijk wel vaak spelen bij terrorisme zaken (zoals opruiing, deelneming en medewerking aan terroristische trainingen en de werving voor de gewapende strijd) komt, in het licht van de op te leggen strafmaxima, wel een aantal keer ter sprake als een punt van aandacht. Immers, de maximale straf die kan worden opgelegd voor terroristische misdrijven is hoger dan voor misdrijven die niet als dusdanig kunnen

worden aangemerkt. Vooral voor de delicten opruiing (131 Sr), werving voor de gewapende strijd (205 Sr) en deelneming en meewerking aan een training voor terrorisme (134a Sr) wringt dit soms volgens de respondenten, omdat deze gedragingen wel dikwijls een rol spelen bij terrorismecases.

De samenhang tussen het strafvorderlijk domein en het inlichtingendomein lijkt – mede door voortschrijdend inzicht in en ervaring met afstemming in onder meer het AOT – in de praktijk niet als een probleem te worden ervaren. De figuur van de afgeschermde getuige die door middel van de Wet afgeschermde getuigen met enige mate van urgentie in het leven is geroepen wordt in de praktijk niet gebruikt en heeft daarmee niet bijgedragen aan een efficiënter of beter gebruik van informatie van de inlichtingendiensten tijdens een strafproces.

De afstemming tussen het bestuursrechtelijk en het strafrechtelijk domein lijkt – zowel op nationaal als op lokaal niveau – een punt van aandacht te zijn. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de NCTV, die bij de toepassing van de Twbmt een centrale rol speelt. Deze wet wordt door de respondenten op nationaal niveau in het bijzonder gezien en ook gewaardeerd als een instrument om 'een vinger aan de pols te houden' bij potentiële risicovolle individuen waarbij het strafrecht nog niet of niet meer in zicht is. Interessant is dat waar die monitoringsfunctie op lokaal niveau zou moeten worden ingevuld, de respondenten op lokaal niveau te kennen geven dat er eigenlijk niet of nauwelijks van de wet gebruik wordt gemaakt. De inzet van vergelijkbare maatregelen op basis van de op lokaal niveau beter bekende en eenvoudiger inzetbare Gemeentewet heeft duidelijk de voorkeur. Het inzetten van – of het zien van – de Twmbt als een middel tot monitoring roept vragen op voor wat betreft de samenhang van dergelijke monitoring met de inzet van bijzondere bevoegdheden die in het kader van het strafrecht kunnen worden ingezet, maar vooral ook over de samenhang tussen het fundamentele ne bis in idem-beginsel en het ook na detentie nog worden gemonitord.

De Rijkswet op het Nederlanderschap zorgt ook voor uitdagingen in het kader van de afstemming met het Openbaar Ministerie. Het belang dat het Openbaar Ministerie ziet in strafvervolging van CT-verdachten wordt door het inzetten van de wet en het intrekken van het Nederlanderschap van terreurverdachten soms ondergraven. Ook wordt er in de context van deze wet gewezen op de mogelijk symbolische functie van de wet vanwege het niet kunnen achterhalen in hoeverre het toepassen van de wet – en het intrekken van het Nederlanderschap – er inderdaad voor zorgt dan mensen niet meer terug kunnen keren naar Nederland en daarmee hier dus niet langer een gevaar vormen. Zodra mensen immers binnen het Schengengebied zijn, is het mogelijk om ook zonder de juiste documentatie Nederland te bereiken. Deze wet laat ook zien dat er een discrepantie is tussen het nationale perspectief en het lokale perspectief, en in het bijzonder de lokale realiteit waarbinnen er opvolging moet worden gegeven aan uitzettingen waarvan soms bekend is dat deze feitelijk niet zullen kunnen plaatsvinden, omdat bepaalde landen niet bereid zijn om in Nederland ongewenst verklaarde individuen met de nationaliteit van het ontvangende land op te nemen.

Tot slot, qua samenwerking en afstemming zijn er verschillende formele overleggen. Dit geldt zowel voor het nationale als het lokale niveau. Uit de interviews komt voorts ook naar voren dat, hoewel men zich zeer bewust is van de beperkingen die de AVG met zich meebrengt ten aanzien van het delen van informatie buiten de formele overlegstructuren om, er toch – waar gewenst – manieren werden gevonden om informatie kenbaar te maken. Hoewel het punt van informatiedeling door een aantal respondenten werd genoemd als een knelpunt – ondanks het bestaan van de CT-Infobox en de andere formele overleggen – was het opmerkelijk hoe dikwijls door diezelfde respondenten ook werd gewezen op het feit dat men informeel, en dat leek zeker te gelden voor het lokale niveau, heel veel van elkaar wist.

Hoofdstuk 5: Ervaringen met de CT-wetgeving op lokaal niveau

5.1 Inleiding

In de derde fase van het onderzoek is het perspectief verschoven van de centrale overheid (i.c. de nationale organisaties) naar de decentrale overheid (i.c. lokale overheden en betrokken organisaties). De evaluatie heeft, zoals gesteld, niet alleen tot doel de samenhang op nationaal niveau te bezien, maar tevens is de blik gericht op het decentrale bestuur om op die manier specifiek aandacht te besteden aan de dynamiek van de CT-wetgeving op het lokale niveau. Dit laatste is van belang met het oog op de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen Rijk en lokale overheden in het kader van CT-aanpak. Hierbij is onderzocht hoe lokale actoren in drie gemeenten de CT-wetgeving in de praktijk ervaren, mede voor wat betreft de samenhang tussen de centrale overheid en de decentrale overheid in de aanpak van terrorisme.

Om hier zicht op te verkrijgen zijn in drie geselecteerde gemeenten op locatie open interviews gehouden met in totaal zes beleidsmedewerkers van de lokale overheid. Vervolgens is binnen iedere gemeente een online focusgroep georganiseerd met vertegenwoordigers van de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie. Hierbij waren per focusgroep tussen de drie tot vijf personen aanwezig. Tijdens de drie focusgroepen is aan de betrokkenen 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. De scenario's zijn vastgesteld op basis van inzichten uit de juridische analyse en empirisch onderzoek op nationaal niveau.

De interviews en focusgroepen in de lokale cases wijzen op een brede aanpak in de gemeenten die bestaat uit een combinatie van deels repressieve, maar vooral preventieve maatregelen gericht op het voorkomen van dreiging en geweld ten gevolge van radicalisering, extremisme en polarisatie. De meest opvallende aandachtspunten in de huidige problematiek in deze gemeenten hebben betrekking op de 'terugkeerders' vanuit de jihadistische beweging en op personen/groepen die naar voren gekomen zijn vanuit een radicale onderstroom tijdens de coronaprotesten, waarbij tevens een vermenging optreedt tussen rechts-extremisme en anti-institutioneel extremisme (zie ook hoofdstuk 2). De lokale overheid richt zich daarbij veelal op het signaleren van (nieuwe vormen van) radicalisering en extremisme, het versterken van de weerbaarheid tegen radicalisering en extremisme en het bijdragen aan de re-integratie van personen die uit detentie terugkeren in de maatschappij.

In dit licht bespreken we achtereenvolgens de ervaringen met en de beoordeling in de lokale cases van de toepassing van CT- en bestuurlijke maatregelen, de 'persoonsgerichte aanpak contraterrorisme, extremisme en radicalisering' (PGA CTER) in gemeenten, de (mogelijke) aanpak van vormen van extremisme in het online domein en de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) binnen de geselecteerde gemeenten.

5.2 Toepassing CT-wetgeving in gemeenten

5.2.1. Inzet van bestuurlijke maatregelen

Waar, zoals eerder gesteld, de nadruk van het wetgevingsinstrumentarium voorheen voornamelijk lag op strafrechtelijke maatregelen, werd met het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (2014) gestreefd naar een aanvulling met maatregelen met een meer preventief karakter. Deze maatregelen beogen meer 'aan de voorkant' bij te dragen aan de nationale veiligheid. Belangrijke uitvloeisels van dit actieprogramma zijn de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt), waarin ook het lokale bestuur een belangrijke rol heeft gekregen, en de wijzigingen en aanvullingen van de Paspoortwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap.

De Twbmt geldt ook als aanvullende maatregel op andere bestuurlijke maatregelen die in het kader van de Gemeentewet of de Vreemdelingenwet 2000 kunnen worden toegepast. De

maatregelen uit deze wetten hebben veelal een beperkter bereik en zien niet op de bescherming tegen een dreiging voor de nationale veiligheid, hetgeen wel het geval is bij de Twbmt. In de praktijk kunnen de genoemde bestuurlijke maatregelen vanuit de Gemeentewet en de Vreemdelingenwet 2000 tegelijkertijd met de Twbmt worden toegepast. Ook kunnen bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen worden opgelegd, waarbij zich overlap tussen deze maatregelen kan voordoen (die in de praktijk op de koop toe wordt genomen, zie ook hoofdstuk 3).

De interviews met beleidsmedewerkers van de drie gemeenten geven aan dat er in het licht van het voorkomen en verminderen van radicalisering en extremisme een duidelijke preoccupatie is met bestaande maatregelen die aansluiten bij, met name, de Gemeentewet. De volgende citaten geven een beeld van hun beoordeling van de toepassingsmogelijkheid van CT-wetgeving en hun benadering van de lokale problematiek:

> Met de landelijke CT-wetgeving hebben we eigenlijk nauwelijks gewerkt, die is erg geënt op extremisme, terrorisme. Dus de CT-kant van dit verhaal. Gemeentes zijn veel meer bezig met polarisatie en radicalisering. En dat is ons ding. En wij proberen dat wel bij mekaar te brengen, maar ook bij de tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen, dan moet je al echt een casus hebben waar dat in past, dat je als burgemeester die maatregelen kunt nemen die nodig zijn. (gemeente West)

> De wet waar we ons het meeste op baseren is de Gemeentewet artikel 172a, dat is ons hele werk zo'n beetje, dat is Handhaving openbare orde en veiligheid. Dat is echt, als je het over wettelijk kader hebt, een van de weinige kaders die wij als gemeente echt heel concreet hebben op dit moment. (gemeente Zuid)

> De bevoegdheden van de burgemeester zijn redelijk ruim, zeker bij openbare orde, dus op gebied van artikel 172a Gemeentewet kan je best een hele hoop dingen doen, […] die kan je ook heel breed inzetten als je dat wil. Dat moet je alleen goed motiveren. Maar dan zit je ook aan het eind van het traject. En dan ga je al mensen dingen verbieden, je raakt je grip op de samenleving kwijt op het moment dat je met dat soort maatregelen aan de gang gaat. (gemeente West)

> Vanuit de gemeente gebruiken wij artikel 172a als grondslag. In de contraterrorismewetgeving zitten ook best veel dingen waar we als gemeente niet erg mee te maken hebben gehad, alleen wat voor het OM, neem ik aan, superhandig is geweest. Maar als gemeente hebben we met de CT-wetten niet zoveel werk gehad. (gemeente Oost)

In de gemeenten wordt in het licht van het al dan niet toepassen van de Twbmt en de paspoortmaatregel tevens gewezen op een nieuwe context binnen het terrorismedomein waarbij onder meer het uitreizigersvraagstuk niet meer aan de orde is:

> En vergeet ook niet dat die wet bestuurlijke maatregelen tot stand is gekomen in een totaal andere context dan waar we vandaag de dag mee te maken hebben. Je had het daar over uitreizigers, je had het daar over predikers die op straat aan het prediken waren. Ja, al die dingen zien we eigenlijk niet meer. En ook de paspoortmaatregel was een compleet symbolische maatregel want als iemand zijn paspoort was afgenomen, liepen ze nog net zo hard de grens over naar Syrië, dus dat maakte niet zo gek veel uit, en ze kwamen ook net zo hard weer terug. (gemeente Oost)

5.2.2 Persoonsgerichte aanpak CTER in gemeenten

Een van de pijlers van de lokale aanpak omvat de 'persoonsgerichte aanpak contraterrorisme, extremisme en radicalisering' (PGA CTER). De PGA CTER is ontstaan in de tijd van de grote stroom uitreizigers naar Syrië in 2013. Het uitroepen van de zogenaamde 'Islamitische Staat' in 2014 leidde tot een situatie waarin enkele honderden (ook minderjarige) mannen en vrouwen zijn uitgereisd naar het strijdgebied. Tegen deze achtergrond is de PGA CTER in heel Nederland ingevoerd, waarbij gemeenten een regierol hebben. In de aanpak wordt samengewerkt met meerdere partners (zoals OM, politie, NCTV, Reclassering Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming). Ook Veiligheidshuizen kunnen in deze samenwerking een rol vervullen. Het

doel van de PGA CTER is het reduceren van risico's voor de samenleving die uitgaan van radicalisering, extremisme, uitreizen of terugkeer als ook het bieden van zorg aan casussubjecten.

De gemeente is binnen de PGA CTER verantwoordelijk voor het opstellen van een individueel plan van aanpak om samen met ketenpartners radicalisering en extremisme te voorkomen en tegen te gaan. De PGA CTER wordt ingezet voor alle vormen van ideologisch of religieus gedreven radicalisering en extremisme.

Mede in het kader van de terugkeer van Syriëgangers is een multidisciplinair casusoverleg ingericht, dat onder regie van de gemeente staat. Tijdens een multidisciplinair casusoverleg wordt vanuit de PGA CTER informatie uitgewisseld, het risico ingeschat en een persoonsgericht pakket met maatregelen samengesteld. Ten behoeve daarvan worden samenwerkingsafspraken gemaakt over het uitwisselen van informatie, dossiervorming en archivering en het omgaan met vertrouwelijke informatie. Deze afspraken worden in convenanten opgenomen.[592]

Een van de aspecten in een adequate afstemming binnen de PGA en toepassing van wetgeving is dat maatregelen jegens een persoon effect op elkaar kunnen hebben. Soms kan de inzet van een bepaalde maatregel van invloed zijn op de effectiviteit van een andere maatregel. Zo is het voorstelbaar dat de politie andere partijen onder omstandigheden vraagt (tijdelijk) af te zien van het nemen van bepaalde maatregelen om het politieonderzoek niet in gevaar te brengen.[593] In dit kader is overleg tussen de verschillende verantwoordelijke actoren van belang. Het multidisciplinaire casusoverleg is in de afgelopen jaren vanuit de integrale lokale aanpak een van de belangrijke elementen in de nationale contraterrorismestrategie geworden.

In de interviews in de drie gemeenten wordt het ontbreken van nadere landelijke wetgeving over de regiefunctie van de gemeente en het delen van informatie en organiseren van multidisciplinaire casusoverleggen bij de persoonsgerichte aanpak van radicalisering als een duidelijke omissie beschouwd.

Gelet op het werken in multidisciplinair verband en de benodigde uitwisseling van informatie werkt men in de gemeenten al verscheidene jaren met convenanten, maar men mist een heldere juridische verankering van de gezamenlijke aanpak.

In dit kader verwijzen de geïnterviewden naar het, in hun ogen grote, belang van het 'Wetsvoorstel persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten'. Doel van dit wetsvoorstel is het verstevigen van de wettelijke basis onder de inspanningen van het lokaal bestuur ter voorkoming en bestrijding van radicalisering en terroristische activiteiten. Het gaat hierbij vooral om een wettelijke taak en wettelijke mogelijkheid voor de burgemeester, namelijk het organiseren van casusoverleggen waarin de aanpak van radicaliserende of geradicaliseerde personen kan worden besproken. Het wetsvoorstel zorgt voor duidelijkheid rondom gegevensuitwisseling door de partijen die deelnemen aan de genoemde casusoverleggen.

Om een oplossing te vinden voor de beoordeelde omissie in de wetgeving, heeft men het multidisciplinair casusoverleg binnen gemeenten op een aangepaste wijze ingericht, in die zin dat er een formeel en een informeel 'kader' zijn ontstaan:

> We hebben nu een informeel en formeel casusoverleg. Het 2O is een integraal informatieoverleg met 'ruwe casuïstiek'; hierin wordt niets vastgelegd; het gaat puur om welke signalen heb je, hoe kunnen we dat duiden; is dit een casus, is dit geen casus? Verscheidene partners waarbij eventueel

[592] Het modelconvenant PGA CTER werd in 2017 landelijk ingevoerd om te voldoen aan de privacywetgeving (AVG) en heeft daarmee informatie-uitwisseling tussen de verschillende ketenpartners mogelijk gemaakt.
[593] Zie in dit kader de memorie van toelichting bij wetsvoorstel Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten; *Kamerstukken II 2022/23*, 36225, nr. 3, p. 4.

> ook reclassering kan aanschuiven. Dan wordt er niet genotuleerd. Indien het een serieuze casus is of wordt, dan gaat hij onder de driehoek. De driehoek die besluit over al dan niet casus; zo ja dan in Veiligheidshuis voor een casusoverleg. Informatiedelingsprobleem getackeld door die tweeslag te maken van een integraal informatieoverleg, een I2O en een ICO, een casusoverleg. I2O is soort werktitel en dat hebben we binnen een soort van convenant vastgelegd met mekaar; Integraal Informatie Overleg. (gemeente West)

> Het wetsvoorstel PGA is heel erg belangrijk voor de gemeente, we hebben nu alleen convenant PGA CTER. Het biedt ons wel een kader, maar het is geen juridisch kader en dat maakt het voor ons gewoon lastig. Daar hebben we allemaal verplichtingen in op het gebied van informatiebescherming en rechten ook van de personen die worden besproken, dus dat ze genotificeerd worden (i.c. op de hoogte worden gesteld dat men wordt besproken) maar ook bijvoorbeeld dat ze een inzageverzoek kunnen doen. (gemeente Zuid)

Een knelpunt dat men ervaart is de beperking van de formele mogelijkheden van informatiedeling tussen partners over bepaalde casussen en het wetsvoorstel zou hier een oplossing voor kunnen betekenen. Anderzijds komt in de drie gemeenten ook naar voren dat er een informele uitwisseling van informatie tussen ketenpartners is die men op bepaalde momenten van groot belang acht en die er tevens voor zorgt dat het 'informatieproces' doorgang vindt:

> Er zijn wel eens dingen die je niet deelt, maar dat is dan denk ik meer vanuit politie, OM-kant, dat je denkt van is het 'need to know', of 'nice to know'? Als wij een onderzoek op iemand draaien, dan vertellen we daar soms nog niet in detail over. Dat zijn uiteindelijk dingen die op dat moment dan misschien nog niet per se noodzakelijk zijn. Maar uiteindelijk wordt wel duidelijk dat dit strafrechtelijk onderzoek heeft gelopen. Maar ik heb niet ervaren dat het problemen oplevert dat wij dat nog niet kunnen delen.
> […] Wij hebben een grote mate van vertrouwelijkheid naar elkaar in ons overleg. Er zitten natuurlijk convenanten en alles onder, maar wij zitten wel echt ook op relatieniveau dat wij echt wel dingen kunnen delen waardoor ik iets beter zicht heb op zoiets. (gemeente Oost)

Ook in een andere gemeente wordt de informele informatiedeling als belangrijk voordeel van hun aanpak benoemd:

> Hele korte lijnen waarin we eigenlijk soms al dingen delen waarvan je je moet afvragen, moet dit op dit moment al gedeeld worden, maar omdat we in een laat stadium gewoon makkelijker kunnen samenwerken. Dus er is een enorme vertrouwensbasis waarop we heel veel kunnen doen binnen de convenanten die er liggen. (gemeente Zuid)

5.2.3 Aanpak vormen van extremisme in online domein

De geïnterviewde actoren in de lokale aanpak wijzen in het CTER-verband met name op hun focus op de ER-component, dus de aandacht voor extremisme en radicalisering. Maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder de coronapandemie, het ontstaan van anti-institutioneel extremisme en van radicaliserende groepen, vragen om extra aandacht van een lokale overheid op een relatief nieuw terrein (zie ook hoofdstuk 2). In de interviews met de lokale organisaties wordt gewezen op de behoefte om nieuwe vormen van extremisme beter het hoofd te kunnen bieden. Een van de maatregelen die men hierin wenst is de ontwikkeling van wetgeving die het mogelijk maakt zicht te krijgen op extremistische/radicaliserende informatie binnen het online domein.

Het globale oordeel van lokaal betrokkenen is dat met de huidige CT-maatregelen niet afdoende, strafrechtelijk of anderszins, op vormen van online extremisme kan worden ingegrepen. Binnen de lokale cases wordt dit fenomeen meerdere malen benoemd en wijst men op de rol die gemeenten, i.c. burgemeesters, hierin (willen) spelen, onder meer door het opleggen van een online uitingsverbod. Het gaat dan om een verbod om zich op internet te uiten met bijvoorbeeld

oproepen tot samenkomsten in een bepaalde gemeente met een bepaald doel (bijvoorbeeld rellen):[594]

> Het is grijs gebied. Utrecht is ermee bezig en Almelo heeft recentelijk een online gebiedsverbod afgekondigd. Althans de mogelijkheid in de APV opgenomen. Daar is heel bestuurlijk Nederland zo´n beetje overheen gevallen. Dat zijn ingewikkelde dingen gewoon. Wij volgen wel op internet bijvoorbeeld jeugdcriminelen, jeugdgroepen, hangjongeren. Dat doen we niet zozeer heimelijk want dat mag sowieso niet, maar we zitten wel in dat soort groepen. We kijken soms Telegram, maar ook niet structureel.
>
> En online volgen is volgens mij volstrekt onvoldoende juridisch ergens vastgelegd. Ik zou niet weten hoe ik daarmee moet omgaan. En we doen dat ook weer vanuit de praktijk en met enige regelmaat maar echt grootschalig nogmaals, bij de politie en bij justitie heb je meer bevoegdheden, dat hebben ze bij het OM ook om dat soort dingen te kunnen doen maar vanuit de gemeente kunnen we eigenlijk heel weinig. (gemeente West)

Het ontbreken van een mogelijkheid om informatie 'online' te verzamelen zonder dat er een concrete verdenking is, roept bij een aantal betrokkenen in de lokale cases de behoefte op aan een aanvulling in de wetgeving. Gezien het sterk toegenomen belang van internet en andere vormen van digitale informatie-uitwisseling is er een vraag naar het creëren van een aanvullende mogelijkheid in specifieke gevallen voor het online CTER-domein:

> We hadden vroeger allemaal CTER-lijstjes, en je kijkt wie staat er op de CTER-lijst of op de afstemmingslijst, maar je zal nu toch iets nieuws moeten verzinnen […] wie zijn er nou binnen ons district interessante mensen om te volgen, en dat zonder dat daar gelijk een label aan komt, dat ze problemen krijgen op Schiphol. […] Maar dat ze wel kijken naar personen, die roepen dingen, die hebben kennelijk volgers en wij willen monitoren wat daar gebeurt en dat is nu een hele grote drempel. (gemeente Zuid)
>
> En het probleem daarbij, dat we als gemeente hebben, is dat we… hoe signaleren wij dat? Want wij mogen als gemeente niet gewoon op internet mensen gaan checken. Dus daar zijn we heel erg afhankelijk van de diensten. Als gemeente zeggen we nu: we gaan onze partners die wél online aanwezig zijn, zoals jongerenwerk, instrueren waar ze op moeten letten en die kunnen dan vervolgens bij ons komen met signalen. (gemeente Oost)

De gemeenten wijzen in dit kader op een andere, nieuwe context binnen CTER waarbij er niet zozeer sprake is van een dreiging van jihadistische groepen, die redelijk 'zichtbaar' was, maar van een mogelijke dreiging van nieuwe, minder zichtbare (doel)groepen:

> De jihadistische dreiging hadden we in het hele fysieke domein veel beter in beeld dan wat nu aan de gang is; die online component is gewoon heel belangrijk bij zowel extreemrechts als bij mensen met maatschappelijk ongenoegen, anti-overheid complotdenkers. En dat maakt het voor ons wel een grotere uitdaging. (gemeente Zuid)

Bovendien wordt er niet alleen op mogelijk nieuwe groepen met een andere ideologische achtergrond gewezen, maar ook op de – naar het oordeel van de gemeenten – beperkingen in de wetgeving, gezien het potentieel grote bereik van de verspreide informatie via het online domein:

> Als er iemand op een podium gaat staan midden in de wijk en allemaal rare dingen roept dan vinden we er wat van, maar als iemand online allemaal rare dingen roept en daarmee landelijk effect heeft,

[594] 'Burgemeesters zoeken grenzen op met online uitingsverbod', *Nieuwsuur*, 23 januari 2023, https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2460838-burgemeesters-zoeken-grenzen-op-met-onlineuitingsverbod (voor het laatst geraadpleegd op 22 juni 2023) De term 'online gebiedsverbod' is niet geheel juist, aangezien het gaat om een online uitingsverbod. Een online gebiedsverbod zou een verbod zijn om online niet actief te mogen zijn (op onderdelen van het internet) en dat is niet het geval. Zie ook: 'Burgemeester van Utrecht mocht geen online gebiedsverbod opleggen', *De Rechtspraak*, 3 februari 2023.

> dan vinden we het opeens heel spannend, terwijl daar misschien sommige van die mensen hebben een bereik van 10.000 tot en met 100.000 mensen. […] Dan moet je niet aan een heksenjacht gaan doen, maar wel weten wat er speelt. (gemeente Zuid)

5.2.4 Toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap op lokaal niveau

Uit de interviews met de organisaties die op lokaal niveau betrokken zijn bij de uitvoering van de CT-wetgeving komt naar voren dat het intrekken van het Nederlanderschap op basis van artikel 14.2 RWN bij de betreffende CTER-doelgroep als weinig effectief en doelmatig wordt beschouwd:

> Het onttrekken Nederlanderschap voor de CTER-doelgroep, is een drama. En dat is niet per se omdat ik het oneens ben met die maatregel, maar vanwege de onuitvoerbaarheid ervan. Als er geen zicht is op uitzetting, betekent dat ook dat er geen vreemdelingenbewaring kan worden toegepast. En dat betekent dat die doelgroep hier in Nederland blijft, terwijl ze ongewenst vreemdeling zijn verklaard. En dat betekent weer dat ze zich niet GBA kunnen inschrijven, dat ze geen woning kunnen huren, geen rekening kunnen openen, et cetera. En dat betekent dus dat deze mensen in de illegaliteit terecht komen. En dat betekent dat je als gemeente daar ook geen zicht en geen grip meer op hebt. (gemeente Oost)

Ook in een andere onderzochte gemeente wijst men op de uitvoeringsproblematiek en onduidelijkheid over de te behalen doelen van de aanpak:

> We hebben hierbij grote uitvoeringsknelpunten binnen de gemeente. Je onttrekt het Nederlanderschap, mensen hebben geen rechten meer, recht op inkomen, recht op verblijf in de gemeente. En ze zijn vaak niet uitzetbaar omdat het overgrote gedeelte een Marokkaanse nationaliteit heeft. En ja, dat is gewoon ontzettend ingewikkeld om mensen dan uit te zetten, want dat gaat gewoon niet. Dus ja, dan vraag ik me af van behalen we dan wel het doel met z'n allen wat we dan eigenlijk voor ogen hadden? […] Als iemand niet meer ingeschreven is, zeker ongewenst vreemdeling, dan mogen we gewoon al die interventies niet uitvoeren. Je kan die verantwoordelijkheid niet bij ons (als gemeente) neerleggen, want al ons instrumentarium is eigenlijk uit handen geslagen. […] Meldplicht wordt nog weleens opgelegd, om dus dat zicht te behouden, maar dat doet dan de Vreemdelingenpolitie. (gemeente Zuid)

Bij deze lokale case komt ook naar voren dat door de procedure waarin het Nederlanderschap ingetrokken wordt, wrijving kan ontstaan tussen ketenpartners. In sommige gevallen zelfs zodanig dat een ketenpartner niet met de IND, die de wet moet uitvoeren, om de tafel wil zitten. Het gaat dan om het delen (ontvangen en geven) van informatie waarbij niet door de verschillende partijen beroepshalve hetzelfde doel gediend wordt of kan worden. De betrokkenen in deze gemeente hebben geleerd om de IND in een zo vroeg mogelijk stadium te (laten) betrekken om een gesprek te kunnen voeren wanneer de intrekking van het Nederlanderschap van het casusindividu wordt onderzocht.

5.3 Afweging van maatregelen in lokale CT-scenario's

Om nader zicht te krijgen op de mogelijke toepassing en ervaringen van betrokken organisaties op het lokale vlak, is in een drietal focusgroepen van gemeente en ketenpartners (politie en OM) tevens een drietal scenario's voorgelegd met de vraag op basis van welke wet- en regelgeving en door wie er in een dergelijke situatie gehandeld zou worden. Daarmee krijgen we een concreet beeld van de afwegingen die worden gemaakt in specifieke gevallen en van de keuze voor het toepassen van bepaalde maatregelen boven andere, en daarmee welke CT-maatregelen de voorkeur genieten boven andere maatregelen en waarom. De vragen bij deze scenario's waren er met name op gericht te achterhalen hoe de ketenpartner de informatie over deze 'casus' ontvangt, welke processen er op dat moment in werking worden gezet en wie daarbij betrokken worden, en wat de mogelijke toepassing van wetgeving in deze gevallen is.

Het eerste scenario is 'Rechts-extremistische demonstratie met mogelijk geweld', het tweede scenario is 'Voormalig IS-strijdster komt uit detentie' en het derde scenario is 'Ambtsbericht inzake *person of interest*'.

5.3.1 Scenario 1: Rechtsextremistische demonstratie met mogelijk geweld

Op internet wordt onder aanhangers van extreemrechtse groeperingen opgeroepen om op een bepaalde datum te demonstreren tegen omvolking/islamisering. Het wordt duidelijk dat deze demonstratie zal plaatsvinden binnen uw gemeente, in de nabijheid van een moskee en dat een aantal deelnemers aan deze demonstratie betrekkingen hebben met zogenaamde '1% MC' of 'outlaw motor gangs'.

In een dergelijke situatie is er (volgens gemeente Oost) in eerste instantie informatie-uitwisseling tussen gemeente en politie over de mogelijke kenmerken van de demonstratie. De afdeling openbare orde en veiligheid van de gemeente wordt met landelijke informatie gevoed over de locaties, data en aard van een demonstratie. De gemeente vraagt hierbij ook aan de politie of zij een risico-inschatting kan maken.

In de driehoek wordt vervolgens een inschatting gemaakt of de demonstratie op de bedoelde locatie kan doorgaan, wordt verplaatst of verboden. Deze oordelen zijn afhankelijk van de beschikbare informatie vanuit verschillende bronnen, waaronder andere gemeenten (met mogelijk eerdere, vergelijkbare situaties) en de politie.

De mogelijke betrokkenheid van rechts-extremisten en het gebruik van de term 'omvolking' in de aankondiging van de demonstratie, leidt er volgens betrokkenen toe dat naast de beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid ook de adviseur radicalisering en extremisme in de aanpak wordt betrokken. De betrokkenheid van een OMG zorgt er voor dat er een verhoogd risico aan de demonstratie wordt toegekend, leidend tot een grootschalige inzet van de politie (mogelijk een SGBO[595]).

De deelname van rechts-extremisten aan de demonstratie leidt bij lokale ketenpartners inmiddels tot de overweging om deze casus ook vanuit een CTER-invalshoek te benaderen. Het heeft volgens geïnterviewden enige tijd geduurd voordat men tot deze overtuiging kwam:

> Volgens mij is dat in onze gemeente al best lang zo, en in de rest van het land inmiddels denk ik over het algemeen ook zo. Inmiddels, maar dat heeft wel een bepaalde periode geduurd. Dus in het begin, zeker tot 2018, 2019, was de focus op het jihadisme, extremisme, radicalisering, en alle andere dingen niet. Ik denk dat we inmiddels al wel iets verder zijn dan dat. Je komt nu bij 'anti-overheid' uit en daar zijn we in onze gemeente ook al zo ver dat we zeggen, dat is ook gewoon extremisme, maar dat is in de rest van het land nog een beetje ingewikkeld. […] Alles wat extremisme is, dus maakt niet uit welke vorm of wat dan ook, dat is voor de CTER-groep binnen de gemeente. (gemeente Oost)

In de informatieverzameling over de demonstratie komt naar voren dat de ketenpartners verschillende kanalen gebruiken. De eerste mogelijkheid wordt toegepast naar aanleiding van de melding; de demonstratie moet worden gemeld en dat leidt tot zicht op een aantal bekende gegevenheden en 'verbindingen' in informatie. Indien de demonstratie niet formeel wordt aangemeld, wordt door de infocel (van politie en OM) een *search* gedaan via internet en social media. Men geeft aan dat deze 'searches' in de praktijk vaker worden toegepast:

> […] zijn eigenlijk dagdagelijks bezig met het afstruinen van social media op signalen, wat voor signalen dan ook, op extremisme, links, rechts, jihadisme, en zij zouden dit soort signalen dus

[595] Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden' (SGBO). Dit is een bevelstructuur speciaal voor een (terroristische) crisis, (dreigende) rampen en calamiteiten. De SGBO werkt onder het lokaal bevoegd gezag van de burgemeester of de (hoofd)officier van justitie en leidt de inzet van de politie. De SGBO fungeert als een belangrijke informatiebron voor het overleg van de burgemeester, de korpschef van de politie en de (hoofd)officier van justitie (de driehoek).

> tegenkomen en dan horen we het via die weg […] omdat heel veel mensen al van alles op social media gaan communiceren, wordt dat opgepikt. (gemeente Oost)

In een andere gemeente zal de CTER-afdeling van de politie, indien de demonstratie formeel is gemeld en de verwachting is dat er 'extreme groepen' komen, 'meekijken' met de vraag:

> […] wie komen daar dan, hebben wij daar wat tegen, kunnen we misschien mensen nou ja, dwarszitten als het nodig is, zorgen dat de juiste dingen op papier komen, dat soort dingen. We kunnen achteraf kijken als iemand overlast veroorzaakt heeft voor de zoveelste keer, om te kijken of hij in aanmerking komt voor een gebiedsverbod. (gemeente Zuid)

Een gebiedsverbod wordt echter bij een demonstratie op korte termijn niet als een realistisch toepasbaar instrument ingeschat:

> […] als het (de beschikbare informatie) een paar dagen van tevoren is, dan ga je het ook niet met een gebiedsverbod halen, want dat kost gewoon meer tijd.

In de aanpak richt men zich op informatieverzameling in de voorfase door het in de gaten houden van onder meer de social media:

> Dus als mensen daar gaan opruien dan kan je natuurlijk wel wat aan de voorkant, dan zou je bijvoorbeeld die angels er al uit kunnen halen door de grootste opruiers er al tussenuit te halen en dat we ze aanhouden en dat ze er dus niet zijn, dus dat soort dingen heb je natuurlijk wel, maar ik denk dat dit heeft niet zo zeer met CTER te maken.

Indien het duidelijk is dat rechts-extremisten in de demonstratie vertegenwoordigd zijn, kijkt de politie specifieker:

> […] daar komen hele andere dingen bij kijken waarbij ik echt kijk bij ons clubje gewoon, wie zijn extreemrechts, wat doen ze, wat roepen ze, is het strafbaar, is het zorgelijk, moet je iets met ketenpartners?

In meer specifieke gevallen (bijvoorbeeld bij een Pegida-demonstratie met een mogelijke Koran-verbranding) is er eerst overleg met de organisator en indien nodig kan de demonstratie door de burgemeester worden verboden op grond van de Wet openbare manifestaties. De toepassing van een gebiedsverbod voor een bepaald individu bij deze demonstratie wordt door betrokkenen (i.c. de politie) niet haalbaar of realistisch geacht. Een politieambtenaar schetst de omstandigheden bij de voorbereiding van een gebiedsverbod:

> Als ik een voorstel voor een gebiedsverbod opstel, dan gaat het door naar een afdeling van de gemeente, vervolgens naar het Veiligheidshuis, dan naar de burgemeester en die moet het voornemen uitspreken. Daarna heeft de betrokkene nog twee weken om ertegen in beroep te gaan. Dus als jij volgende week zegt: ik ga demonstreren, dan ga ik het niet halen om op tijd samen met de gemeente een gebiedsverbod op te stellen.

In een andere lokale casus zal na een eerste beoordeling door de gemeente van de aard van de demonstratie, naast de politie, ook het Openbaar Ministerie in de informatie voorzien. Daartoe wordt binnen het OM een gebiedsadviseur geconsulteerd die de gebiedsofficier ondersteunt. De gebiedsadviseur is namens het OM deelnemer aan een ambtelijk vooroverleg bij de gemeente. De beschikbare informatie wordt intern voorgelegd aan de beleidsmedewerker CTER van het OM in het betreffende arrondissement. De informatie wordt vervolgens ook binnen het OM beoordeeld in de 'weegploeg' van CTER-signalen. Op basis hiervan kan het OM een advies aan de gemeente geven als deze niet goed weet hoe ze op de melding van een demonstratie moeten reageren.

Het proces van informatieverzameling verloopt volgens respondenten uit deze gemeente verschillend, afhankelijk van de vraag of de demonstratie formeel is aangemeld of niet. Bij een

aangemelde demonstratie is het 'vrij simpel', want dan komt de aanmelding bij de afdeling Vergunningen binnen en wordt zij vervolgens via de afdeling OOV ingebracht in het ambtelijk overleg.

> Als het geen aangemelde demonstratie is, dan is het maar net de vraag hoe wij aan die info komen dat extreemrechtse groeperingen willen gaan demonstreren bij ons. Dat kan zijn dat we dat per toeval horen, het meest waarschijnlijke is dat we dan via de informatieorganisatie van de politie dat signaal krijgen, en dan is het nog meteen een ernstig signaal ook, dus dan moeten we daar meteen ook een breder het overlegproces voor optuigen. (gemeente West)

In deze gemeente geeft de politie aan over een aantal 'loketten' te beschikken die met deze 'informatie werken'. In het licht van de deelname van een OMG wordt informatie verzameld via een infocel van de politie. Voor de beoordeling van de demonstratie wordt het 'Team Openbare Orde Informatie' van de politie bevraagd zodat dit de burgemeester kan ondersteunen in het kader van de mogelijke verstoring van de openbare orde. Indien men een inschatting maakt dat het aandeel van een OMG in de demonstratie groter is, kan ook het 'Team Criminele Inlichtingen' een rol spelen in het heimelijk inwinnen van informatie. Tot slot beschikt men over informatieloketten binnen de politie die allemaal informatie kunnen hebben die betrekking heeft op dit onderwerp:

> Dat zijn knooppunten die specifiek zijn zoals CTER, de informatie die wellicht op CTER zit maar ook op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals wij dat noemen. Dat zit iets meer in de openbare orde. En die twee moeten samenwerken. Dat gebeurt gelukkig steeds meer.

Aan de informatiekant worden in deze gemeente door de politie ook andere mogelijkheden benoemd die verband houden met de mogelijkheden voor signalering op internet. Zo zijn er bij de politie een internet-ondersteuningsgroep en digitale wijkagenten, en mogelijk kunnen er ook 'virtual agents' worden ingezet.

De benoeming van groepen tot 'extreemrechts' wordt in deze lokale casus door de politie als niet 'dekkend' beschouwd voor het scala aan groepen die (mede) tegen 'de overheid' zijn en waarmee men sinds enkele jaren steeds meer rekening moet houden:

> Extreemrechts betekent dat het al geduid is want je geeft er al kleur aan. En dat is maar zeer de vraag. En eigenlijk zien we al wat er in de praktijk gebeurt, het is niet meer zo duidelijk. Het is niet meer zo extreemrechts. Het heeft van alles wat. […] Op een gegeven moment wordt dat allemaal op de grote hoop van extreemrechts gegooid. Met andere woorden, het roepen dat het extreemrechts is gaat mensen al gelijk weer in hokjes plaatsen. Ik hoop dat we daar ook van afkomen, het maakt ons allemaal geen ene moer uit, we willen hier geweld voorkomen en daar zijn we mee bezig. De ideologie die er achter zit, is eigenlijk niet relevant.

In de beoordeling van de juridische en praktische mogelijkheden van het scenario door een respondent van de gemeente komt naar voren dat het beeld niet eenduidig is en een eigen dynamiek heeft of kan krijgen:

> Zit je dan al meteen in de terrorismehoek of in extreem gedrag of is het alleen nog maar het afspraken maken voor een demonstratie? En waar zit dan die cesuur en wanneer gaan wij nu van demonstratierecht, Wet openbare manifestaties over naar terroristische dreiging? En dat is inderdaad ook een heel lastige. Die heb ik ook niet zo paraat zeg maar. Ik denk dat dat ook afhankelijk is van de procesgang. (gemeente West)

De reacties op het opgestelde scenario weerspiegelen in zekere zin de discussie die op lokaal niveau kan ontstaan over de gewenste en mogelijke aanpak van het fenomeen en over de labeling ervan. In het voorgelegde scenario wordt in deze lokale case globaal bepaald dat het (alleen) een vraagstuk van de openbare orde betreft, waarbij artikel 172a Gemeentewet door de burgemeester kan worden ingezet.
De toepassing van een gebiedsverbod kan daarbij worden overwogen:

> Dat zou kunnen. Je moet het wel goed motiveren maar vaak heb je betrekkelijk weinig tijd en op het moment dat je dat doet, dat je hem tegen kan houden aan de grens van onze gemeente dan kunnen ze achteraf wel gaan procederen, dat hebben we met kick out Zwarte Piet met de nationale intocht ook gedaan. Nu zijn we inmiddels drie jaar verder en zijn we nog steeds aan het procederen, maar goed, op dat moment was het veilig.

Het opgelegde gebiedsverbod verliep (volgens dezelfde respondent) via de Gemeentewet en niet via de Twbmt:

> Omdat we gewoon gewend zijn aan dit soort systematiek op deze manier. We hebben betrokkenen netjes buiten de gemeentegrens gehouden op het moment dat we de nationale intocht organiseerden en dat was heel snel voor mekaar. (gemeente West)

Bekendheid en ervaring met de lokale wetgeving en ook de snelheid die daar wellicht aan verbonden is, zijn in deze casus factoren die ervoor zorgen dat men voor de toepassing van de Gemeentewet kiest en niet voor de Twbmt.

5.3.2 Scenario 2: Voormalig IS strijdster komt uit detentie

Na een straf van 6 jaar komt een veroordeelde Syriëganger vrij, van wie is vast te komen staan dat zij heeft deelgenomen aan de gewapende strijd als onderdeel van een terroristische organisatie. Ze heeft haar straf 'koud' uitgezeten in detentie; dit betekent dat ze bewust er voor heeft gekozen om tijdens haar tijd in detentie niet actief deel te nemen aan op resocialisatie gerichte activiteiten. Na vrijlating uit detentie wil deze persoon zich in uw gemeente vestigen aangezien ze in uw gemeente familiebanden heeft en een brede kennissenkring.

In het beschreven scenario is de gedetineerde op dat moment formeel inwoner van een andere gemeente dan waar zij zich na haar detentie wil vestigen. Volgens de betreffende 'ontvangende' gemeente Oost ontvangen zij in deze situatie geen informatie over de vrijlating, aangezien het (in eerste instantie) een situatie is die betrekking heeft op de huidige woongemeente. In deze gemeente bereiden partners (penitentiaire inrichting, reclassering en gemeente) in een gezamenlijk overleg het vrijkomen van deze gedetineerde voor. Dit doen zij in een Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie (MAR). Dit overleg vindt, volgens geïnterviewde betrokkenen in de gemeente, niet plaats met de (andere) gemeente waar de betrokkene zich mogelijk wil vestigen. Ook ontvangt de gemeente niet regulier een bericht van de huidige (regie)gemeente over de vrijlating en haar intentie om naar de gemeente te verhuizen. Ook is er geen regulier bericht van politie of OM naar collega's van de nieuwe gemeente.

Deze gemeente ontvangt in deze casus 'hoogstwaarschijnlijk' de informatie over de verhuizing via het Veiligheidshuis van de huidige woongemeente (namens de regievoerende gemeente), die het Veiligheidshuis van de nieuwe gemeente informeert. Vervolgens wordt deze informatie in het casusoverleg gedeeld en wordt de burgemeester geïnformeerd. Ofschoon men stelt hiertoe weinig juridische instrumenten voorhanden te hebben, zal men in de betreffende gemeente 'serieus overwegen of wij het op de een of andere manier kunnen blokkeren of ontmoedigen dat deze dame hier naartoe komt' (respondent gemeente Oost).

Aangezien in deze casus sprake is van een volledig afgeronde 'koude' detentie, zijn er volgens de ketenpartners geen juridische mogelijkheden om haar komst naar de gemeente te verhinderen. Om mogelijke negatieve contacten met een specifiek netwerk in de gemeente te voorkomen, wordt in deze casus door de ketenpartners voorgesteld om zo mogelijk een gebiedsverbod (artikel 172a Gemeentewet) op te stellen, maar daar ziet men feitelijk onvoldoende gronden voor. In deze gemeente wordt in deze casus ook niet overwogen om een maatregel op basis van de Twbmt, bijvoorbeeld een gebieds- of contactverbod, toe te passen. Men kiest men voor een alternatief, persoonsgericht handelen met meerdere partners indien een wettelijke maatregel niet voorhanden is:

> Ik denk dat het bij ons in de gemeente zo is dat als we iemand niet kunnen weren, wat dus inderdaad vrij lastig is, dat we het dan omarmen en er juist allemaal erop duiken en kijken: wat kunnen we wel betekenen en waar kunnen we contact krijgen en hoe kunnen we zicht op iemand krijgen? Dus dan maar inderdaad proberen zo goed mogelijk zicht te krijgen en op die manier te handelen. (gemeente Oost)

Een specifiek voorbeeld van een vergelijkbare casus, inclusief vragen over de toepassing van de wetgeving, wordt aangedragen door een andere onderzochte gemeente. Het betrof een overdracht aan de gemeente van een Nederlandse gedetineerde vanuit een ander land:

> Dat geeft rompslomp. Ik heb weleens geprobeerd om de wet in te zetten, waarbij een jongen een aantal jaar in Engeland heeft vastgezeten op verdenking van terroristisch misdrijf en de Nederlandse nationaliteit heeft. Hij is vanuit detentie direct op het vliegtuig gezet zonder nadere informatie. We hadden geen grond om iets met hem te doen want straf uitgezeten in Engeland, dus de tijdelijke wet in Nederland leek mogelijk iets te zijn, maar er was geen recente informatie uit Nederland dus deze wet kon niet worden toegepast. (gemeente Zuid)

In deze gemeente heeft men bij deze casus niet voor een maatregel vanuit de Twbmt gekozen, maar voor een in hun ogen 'creatieve oplossing' in de vorm van een vrijwillige meldplicht:

> Daar konden we dus helemaal niets mee, dus die hebben we vrijwillige meldplicht opgelegd. Dat klinkt heel raar maar dat hebben we gewoon zo tegen hem gezegd met de mededeling: ja, als je je er niet aan gaat houden betekent dat dat je niet meewerkt en dat maakt het voor ons makkelijker om alsnog die tijdelijke wet in te zetten, dus die heeft zich netjes aan de vrijwillige meldplicht gehouden. (gemeente Zuid)

In deze gemeente wordt door de politie aangegeven dat men, in het geval van uitzettingen uit het buitenland, al in een vroeg stadium, bij aankomst op Schiphol, zicht wil hebben op de persoon die is uitgezet:

> Ik heb casussen gehad waarbij mensen vanuit het buitenland met een terroristisch oogmerk zijn uitgezet en dan doen we een debriefing en dat betekent dat we de KMar bellen en betrokkene ophalen bij de gates op Schiphol. Dan gaan we de grens over en op een kamer van de KMar een paar uur met betrokkene praten, waardoor we toch een eerste indruk hebben van wat voor type is het en aan de hand daarvan kunnen we verder gaan kijken of we maatregelen inzetten.

In een andere gemeente verwijst men ook naar de beperking in mogelijkheden om een aanpak voor de betrokkene te kunnen genereren, aangezien er geen directe 'aanhakingspunten' voor resocialisatie lijken te zijn. Deze gemeente geeft aan dat zij in principe geen beeld heeft van de betreffende persoon, aangezien het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg) onvoldoende informatie bevat over de terugkeer van betrokkene in de maatschappij (respondent gemeente West). Op basis van de Bjsg ontvangt de gemeente alleen een terugmelding dat een persoon uit detentie komt en zich in de gemeente wil vestigen, zonder echter nadere achtergrondinformatie over mogelijke misdrijven met een terroristisch oogmerk.

De informatiepositie van het Openbaar Ministerie lijkt hiervan af te wijken; het OM geeft aan dat zij in principe over deze casus wordt geïnformeerd door het Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie en/of de reclasseringsorganisatie in het arrondissement. Het Openbaar Ministerie zal vervolgens de casus bij de gemeente aanmelden voor een bespreking in het multidisciplinair casusoverleg, waarin als kernpartijen de gemeente, de politie en het OM zijn vertegenwoordigd. Als casuspartijen zijn in het convenant de Raad voor de Kinderbescherming en Reclassering Nederland benoemd. De Raad voor de Kinderbescherming kan derhalve, indien de casus een minderjarige betreft, ook als casuspartner aanschuiven. Een vertegenwoordiger van de gemeente in het casusoverleg geeft aan dat in het proces en de mogelijke aanpak meerdere aspecten belicht dienen te worden:

> Ik denk dat we met mekaar dan heel hard moeten gaan brainstormen van wat gaan we hiermee doen. Niemand is verplicht als er geen voorwaarden vanuit de rechter opgelegd zijn om deel te nemen aan een of ander programma, en dan wordt het wel erg lastig. Dus dan is het weer een

> kwestie van volgen wat betrokkene aan het doen is en in hoeverre mogen we betrokkene nog volgen zowel online als offline. Vanuit de gemeente ben je al vrij vlot klaar dan, vanuit de politie nog niet, die hebben wat meer bevoegdheden, maar die zal dan ook vanuit het OM wat moeten doen. Maar van de andere kant, als iemand zijn straf heeft uitgezeten denk ik dat we dat proces goed met mekaar moeten afspreken in een casusoverleg dat rondom deze persoon georganiseerd wordt. (gemeente West)

Daarbij blijkt bij deze casus echter dat het gewenste proces van informatiedeling tussen gemeenten onderling en tussen organisaties binnen het arrondissement en de gemeente op bepaalde momenten onder de noemer van de AVG wordt geblokkeerd. Hierdoor is men niet altijd van elkaar op de hoogte welke informatie voorhanden is om vervolgacties te kunnen uitzetten. In het kader van de CT-wetgeving komt naar voren dat in deze casus de mogelijke toepassing van instrumenten op basis van de Twbmt, mede vanwege onbekendheid met de maatregel, niet wordt overwogen.

5.3.3 Scenario 3: Ambtsbericht inzake 'person of interest'

U ontvangt een ambtsbericht van de AIVD met daarin gegevens over een aantal personen die woonachtig zijn binnen uw gemeente, en die mogelijk betrokken zijn bij het voorbereiden van een terroristische aanslag, of over personen die worden gekoppeld aan radicalisering of extremisme in meer algemene zin.

Het ambtsbericht van de AIVD is het startpunt voor nadere acties van betrokken ketenpartners binnen de lokale setting. In de gemeente Oost blijkt dat het OM het voortouw neemt en met de politie overlegt om vervolgens, mede op basis van CT- en andere wetgeving, snel te kunnen handelen:

> Er is natuurlijk allemaal nieuwe wetgeving die het allemaal wat makkelijker maakt dat je op basis van het ambtsbericht kan handelen, niet concreet die verdenking nodig hebt en een titel V onderzoek kan starten. Zeker in dit geval is het alle hens aan dek en dan gaan we er meteen voor. […] Dit wordt niet meteen bij de gemeente neergelegd. Tenzij daar misschien echt de noodzaak voor is, maar in de meeste gevallen wordt dat nog niet gedeeld.

In de voorbereiding van het onderzoek wordt de strafrechtelijke informatie vanuit het ambtsbericht door de politie en het OM als uitgangspunt genomen en de gemeente komt pas later in beeld:

> Er komt een bericht bij justitie en politie binnen en dan wordt er buiten ons om al een soort onderzoek gestart en ja, ga er maar vanuit dat als ze het echt hebben over de voorbereiding van een terroristische aanslag, dan staat de DSI [Dienst Speciale Interventies] al binnen voordat wij precies weten wat er aan de hand is. Dat is maar goed ook, ja. (gemeente West)

Dat betekent dat de aard van het ambtsbericht (zoals in de casus omschreven) en de urgentie van de zaak ertoe leiden dat er geen inzet op lokaal niveau is, maar dat op nationaal niveau wordt gehandeld. Lokale partners worden op het moment dat er al handelingen hebben plaatsgevonden, al dan niet op de hoogte gesteld van wat 'gaande is' (of was) om 'te voorkomen dat vertrouwelijke informatie toch mogelijk ergens terecht komt waar het niet hoort' (respondent gemeente Oost). De beschikbare informatie in het opsporingsonderzoek en over het traject van aanhouding blijft beperkt tot het onderzoeksteam (van de landelijke eenheid van de politie en het OM) en wordt ook niet gedeeld met de lokale politie en andere organisaties.

De hiervoor geschetste informatiestroom naar aanleiding van het opgestelde ambtsbericht is in de gemeente Zuid vergelijkbaar met de gemeente Oost. Het voortouw ligt bij het landelijk parket van het OM en de landelijke recherche die het strafrechtelijk onderzoek starten. De gemeente of andere organisaties worden hier niet (direct) over geïnformeerd of op enigerlei wijze bij betrokken. 'Bij een ambtsbericht [over een mogelijke aanslag] wordt alles zo hoog mogelijk ingestoken' (respondent gemeente Zuid).

Bij een geplande actie kan op een bepaald moment de hoofdofficier van het lokale parket geïnformeerd worden, die vervolgens met de burgemeester contact opneemt. Bij een aantal onderzoeken heeft dit vlak voor een geplande actiedag plaatsgevonden of 'op de ochtend zelf, stel dat ze om acht uur iedereen van hun bed gaan trekken, nou dan wordt kort daarvoor even de burgemeester geïnformeerd, weet dat dit gaat spelen'.

In het geval het (ambts)bericht niet de voorbereiding betreft van een aanslag, maar informatie bevat betreffende een persoon met relaties met bepaalde extremistische groepen, vindt de informatie-inwinning plaats door het team openbare orde en inlichtingen (TOI) van de politie en de politie-id's die contact onderhouden met de AIVD. Een dergelijke melding (zonder directe voorbereidingsindicatie) zal derhalve in principe niet van de AIVD komen, maar van het TOI 'en dat heeft lijntjes met de inlichtingendienst'.

In de afgelopen jaren vinden deze situaties vaker plaats (dan de voorbereidingshandelingen) en men wil daar volgens de politie ook op lokaal niveau op kunnen reageren:

> Als we dat geschetste scenario iets kleiner maken en een TOI-verstrekking krijgen over iemand die aan het radicaliseren is en mogelijk fantaseert over het plegen van een geweldsincident, dan gaan wij ermee aan de slag en kijken hoe serieus het is; de vraag is gaan we hem alleen aanlopen, gaan we de familie bekijken, de school bekijken, gaan we misschien een tap inzetten, een observatieteam een keer, dat kunnen wij wel doen. (gemeente West)

In de visie van de lokaal betrokkenen bij de politie en het OM is een dergelijk aanpak in het licht van de voorhanden zijnde wetgeving goed mogelijk:

> Dat kan gewoon allemaal via het strafrecht, dat strafrecht is wel goed geregeld […]. En dan zoekt de politie contact met de CTER-collega's van het OM om dan te kijken, kunnen we hier een onderzoek op starten en wat zetten we in qua opsporingsbevoegdheden.

De informatie over het betreffende ambtsbericht komt bij het Openbaar Ministerie binnen. Men geeft aan dat ook de rechercheofficier en CTER Intel bij de informatie-uitwisseling betrokken zullen zijn. De lokale overheid wordt hierin niet meteen betrokken:

> Dat wordt heel groot opgepakt en dan is het niet handig om heel veel mensen te informeren op dat moment. Want er is ook een afbreukrisico.

In de aanpak neemt het Openbaar Ministerie op landelijk niveau het voortouw:

> We hebben gewoon vastgesteld van dit doet het landelijk team, dus het landelijk parket op dit soort zaken en het AP als arrondissementsparket bepaalde andere zaken. Op het moment dat een zaak wordt geleid door het arrondissementsparket, dan hebben we een CTER OVJ die CTER-onderzoeken draait, samen met de CTER-secretaris.

Daarnaast wordt door het OM in dit arrondissement een gebiedsofficier ingeschakeld die een rol heeft in het te leggen contact met de burgemeester:

> En dat lijntje moet er al zijn en dat is via de gebieds-OVJ. Dus die gebieds-OVJ die moet weten van oké er gaat iets gebeuren vandaag, ik moet 'on hold' staan omdat ik mogelijk zo´n telefoontje ga krijgen en de gebieds-OVJ schakelt dan vervolgens heel snel met de burgemeester.

In deze gemeente West bestaan verschillende opvattingen over de reikwijdte van de te verstrekken informatie en het belang van de gemeente in relatie tot het OM en de politie. Dit heeft met name betrekking op de beoordeling van de veiligheidssituatie voor inwoners:

> Dat weet ik even niet wat er gaat gebeuren in zo´n gemeente. Ik moet zeggen wat ik vaak zie vanuit mijn blikveld dat opsporing of gerechtelijke handhaving is dan dominant, dat snap ik maar de veiligheidskant wordt dan vaak heel laat pas geïnformeerd. Of als de boel al klapt.

De gemeente geeft aan dat de lokale overheid hierin een groter belang heeft dan (alleen) het strafrechtelijk optreden dat door deze organisaties wordt ingezet:

> Het is niet alleen het strafrechtelijk opsporingsbelang wat prevaleert, maar wij moeten ook beschermingsmaatregelen treffen. Dat is een ander proces. Dus dan komen er andere dingen aan de orde. En dat is niet het eerste wat vaak prevaleert bij dit soort informatie.

In de praktijk blijkt derhalve dat de aanpak volgend op het ambtsbericht voornamelijk voorbehouden is aan het landelijk niveau van het OM en de politie en mogelijk ook gedeeld wordt met het OM en de politie op regionaal niveau. Het ambtsbericht van deze dreiging wordt in eerste instantie veelal niet aan de lokale overheid bekend gemaakt en het is geen standaard gegeven, op basis van afspraken of protocollen, om dat binnen het driehoeksoverleg van de betreffende gemeente in te brengen.

5.4 Conclusies

De interviews en focusgroepen met organisaties in de drie gemeenten wijzen uit dat de lokale overheid vooral zicht heeft op de bestuurlijke maatregelen en zich bij de toepassing van deze maatregelen vooral richt op al bestaande wetgeving en maatregelen, waaronder de Gemeentewet. Zo wordt ten aanzien van een gebiedsverbod veelal niet de Twbmt, maar de Gemeentewet (artikel 172a voor een gebiedsverbod) ingezet op grond van de openbare-ordebevoegdheid van de burgemeester als er ernstige vrees is voor verstoring van de openbare orde. Het mogelijke 'voordeel' van een gebiedsverbod via de Twbmt boven de Gemeentewet bij dreiging rondom een evenement wordt door de geïnterviewden van de gemeenten niet als zodanig benoemd. Bekendheid met de Gemeentewet en de snelheid waarmee de maatregelen hieruit kunnen worden toegepast, leiden voor de lokale overheden tot een keuze voor deze wet in plaats van de Twbmt. Het feit dat de Twbmt voor langere tijd kan worden gebruikt en de maatregelen voortvloeiend uit de Gemeentewet slechts voor een maximale duur van 3 maanden, lijkt hierbij voor de respondenten op lokaal niveau geen doorslaggevende rol te spelen.

In aansluiting op de eerdere constateringen in de analyse van het juridisch kader (hoofdstuk 3) roept dit vragen op over de door respondenten ervaren meerwaarde van de Twbmt ten opzichte van maatregelen die burgemeesters reeds kunnen nemen op grond van de Gemeentewet.

Ook zien we in het kader van de vraag naar de samenhang tussen de Twbmt en de maatregelen die de burgemeester kan nemen, dat deze kunnen overlappen. Op basis van de Gemeentewet en de Twbmt kunnen maatregelen die in de ogen van de respondenten een vergelijkbare uitwerking hebben, gelijktijdig worden genomen.

De keus voor een maatregel uit de Gemeentewet of uit de Twbmt is mede afhankelijk van het overleg tussen verschillende betrokken actoren (i.c. ketenpartners) met deels dezelfde, maar deels ook uiteenlopende belangen. In de praktijk van de lokale actoren in de afgelopen jaren komt naar voren dat toepassing van artikelen uit de Gemeentewet (sterk) prevaleert.

Het moment waarop maatregelen uit de Twbmt mogelijk toch overwogen kunnen worden, is tijdens het lokale multidisciplinaire casusoverleg. In de evaluatie van de Twbmt door het WODC kwam naar voren dat de maatregelen uit de wet niet standaard leken te worden overwogen tijdens deze overleggen. Hierin lijkt ondertussen geen verandering te zijn gekomen.

De gemeenten geven aan in voorgaande jaren in enkele gevallen de paspoortmaatregel te hebben toegepast ten tijde van het uitreizen naar IS-gebied. De effectiviteit van deze maatregel wordt door hen niet als groot ingeschat. Er worden vanuit de onderzochte gemeenten geen verzoeken op basis van de Twbmt ingediend inzake uitreisverboden of het weigeren of intrekken van beschikkingen en subsidies.

De algemene benadering van de gemeenten is dat men het van groot belang acht om met name de tendensen van polarisatie, radicalisering en extremisme binnen de lokale gemeenschap in het vizier te houden en daarop te reageren. De maatregelen die vanuit de Twbmt kunnen worden

toegepast, lijken voor hen in dit kader de afgelopen jaren minder relevant. In de maatregelen die men nodig acht, ziet men met name de Gemeentewet (artikel 172a) als de wetgeving waarop zij zich kunnen baseren.
In de gemeenten heeft men bovendien in de uitvoering van de CTER-aanpak te maken met de Rijkswet op het Nederlanderschap, in het bijzonder artikel 14 lid 2 RWN. Het intrekken van het Nederlanderschap, gecombineerd met het verklaren van een persoon tot ongewenste vreemdeling zou volgens de wetgever de terugkeer naar Schengengebied bemoeilijken en daarmee bijdragen aan de nationale veiligheid. In lokale cases wordt aangegeven dat men grote uitvoeringsknelpunten ervaart met deze aanpak en deze als weinig effectief beschouwt. Toepassing van dit wetsartikel betekent voor de gemeenten dat men veelal geen mogelijkheden meer heeft om de betreffende persoon adequaat te monitoren.

Wetgeving die specifiek is opgesteld in het licht van een mogelijke terroristische dreiging (bij signalen van concrete terroristische misdrijven, of een voorbereiding daarop), komt niet (direct) in het vizier van de lokale overheid. Sinds in voorgaande jaren deze signalen zijn verschoven naar concrete terroristische misdrijven (of een voorbereiding daartoe), vindt de aanpak daarvan vooral op landelijk niveau plaats, bij de landelijke recherche en het landelijk parket van het OM, waar een of meer terrorismeofficieren het voortouw nemen.

Op het lokale niveau ligt de nadruk vooral op het vroegtijdig signaleren van personen of groepen die extremistisch en/of radicaal gedrag vertonen, op basis van de geluiden die daartoe langs verschillende wegen (vanuit het sociaal domein, vanuit de lokale politie, via onderwijsinstellingen of anderszins via gemeentelijke actoren) worden aangedragen.

In het kader van de persoonsgerichte aanpak CTER in de gemeenten speelt het vraagstuk van de formele informatiedeling over relevante casussen. Het 'Wetsvoorstel persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten' zou moeten voorzien in een oplossing voor een geconstateerde omissie in de wetgeving. In de praktijk blijkt dat lokale partners op basis van 'korte lijntjes' en vertrouwelijkheid vaak al relevante informatie onderling delen. Het wetsvoorstel geeft dan het juridische, formele kader voor de huidige uitvoering in de praktijk.

Naast het (formele) knelpunt van informatiedeling tussen organisaties over bepaalde casussen, wordt in de onderzochte gemeenten gewezen op het ontbreken van de mogelijkheid van informatieverzameling via het online domein zonder dat sprake is van een concrete verdenking. Gezien het sterk toegenomen belang van internet en andere vormen van digitale informatie-uitwisseling en daarmee ook de toename van digitale uitingen van uiteenlopende groepen met diverse achtergronden en denkbeelden, heeft men de behoefte aan een aanvullende (controle)mogelijkheid binnen de wetgeving.

Hoofdstuk 6: Conclusies

Het doel van dit onderzoek is inzicht te verschaffen in verschillende aspecten van samenhang van, binnen en tussen diverse contraterrorismewetgeving. Zoals ook uitvoerig beschreven in paragraaf 1.3, was de uitdrukkelijke opdracht om deze vraag zowel juridisch als empirisch te beantwoorden, waarbij het nationale en het lokale niveau en dus zowel de centrale als de decentrale overheid in het onderzoek moest worden betrokken. Deze veelomvattende onderzoeksopdracht heeft geresulteerd in het onderhavige rapport, dat is gebaseerd op een veelheid van data afkomstig uit diverse bronnen en verzameld met behulp van verschillende methoden, zoals beschreven in paragraaf 1.6.

De geformuleerde doelstelling van het onderzoek heeft zich vertaald in een drietal centrale onderzoeksvragen:

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

Deze centrale onderzoeksvragen zijn vertaald naar een reeks subvragen waarvan een deel ziet op de 'law in the books' (wat staat er in de wet en wat was de gedachte hierachter?) en een deel op de 'law in action' (wat gebeurt er in de uitvoeringspraktijk met de wetgeving?). Deze vragen zijn de leidraad geweest in de hoofdstukken 3, 4 en 5. In dit afsluitende en concluderende hoofdstuk beantwoorden we, op basis van de inzichten die in de verschillende hoofdstukken en aansluitend bij de subvragen zijn gepresenteerd, de drie overkoepelende onderzoeksvragen.

6.1. Een aantal opmerkingen vooraf

Alvorens over te gaan tot de beantwoording van de onderzoeksvragen is het, met het oog op de duiding en interpretatie van de antwoorden, van belang een drietal preliminaire opmerkingen te maken.

6.1.1. Samenhang als zodanig geen begrip dat leeft

Reflecterend op de in hoofdstuk 1 beschreven aanleiding van het onderzoek en op de daaruit afgeleide onderzoeksvragen, die alle betrekking hebben op de samenhang in de Nederlandse CT-wetgeving, is het interessant en ook belangrijk om op te merken dat de kwestie van samenhang als zodanig niet lijkt te leven onder nationale en lokale actoren die zijn betrokken bij de tenuitvoerlegging van de CT-wetgeving.

Het vraagstuk van de samenhang lijkt – in die bewoordingen – vooral door juristen te worden gezien en geproblematiseerd. Tijdens de expertmeeting met onder meer juridische experts kwam echter ook de definiëring van het concept samenhang aan de orde: hoewel men zich een beeld kon vormen wat onder 'samenhang' in relatie tot de CT-wetgeving wordt verstaan, werd tegelijkertijd gewezen op de ruime interpretatie en de veelzijdigheid van het begrip in relatie tot de CT-wetgeving en de tenuitvoerlegging daarvan. Anders gezegd: of er vanuit de actoren die CT-wetgeving toepassen aanleiding is te denken dat er met betrekking tot samenhang problemen rijzen, is mogelijk vooral een kwestie van omschrijving van het begrip, waarbij een ruim geformuleerde omschrijving al snel kan leiden tot meer kwesties omtrent samenhang, terwijl een beperkte omschrijving tot een navenante reductie van mogelijke samenhangvraagstukken kan leiden. Tijdens deze expertsessies werd ook de vraag opgeworpen of de kwestie van samenhang met betrekking tot de toepassing van CT-wetgeving wel de meest urgente vraag was die gesteld en onderzocht zou moeten worden. Experts wezen juist op het feit dat over *effectiviteit* en voorziene en onvoorziene neveneffecten van de CT-wetgeving op individuen en gemeenschappen nog bijzonder weinig bekend is, zowel ten aanzien van de onderzochte wetten afzonderlijk als van

de wetgeving in onderlinge samenhang bezien. Dit terwijl, aldus nog steeds de experts, juist op dat terrein cruciale vragen liggen waar het gaat om de verhouding(en) tussen de overheid en burger(s) alsmede om de (impliciete en expliciete) verwachtingen van de CT-wetgeving in relatie tot de nationale veiligheid.

Tijdens de interviews in dit onderzoek – zowel op nationaal als op lokaal niveau – leek het concept 'samenhang' dan zoals gezegd niet te leven, in ieder geval niet als punt van aandacht met het oog op de toepassing van de CT-wetgeving. Door te vragen naar de toepassing van bepaalde wetgeving ten opzichte van andere wetgeving, maar ook door in te gaan op samenwerking en afstemming binnen het nationale niveau en tussen het nationale en lokale niveau, is het vraagstuk van samenhang evenwel indirect aan de orde gesteld. Hoewel we op basis van de interviews dus wel een antwoord kunnen formuleren op de in paragraaf 1.3 geformuleerde onderzoeksvragen, is een belangrijk vertrekpunt bij het interpreteren en duiden van die antwoorden dat samenhang tussen de CT-wetgeving en de toepassing daarvan in de praktijk *an sich* geen onderwerp van discussie blijkt te zijn op nationaal en lokaal niveau.

6.1.2. Beperkt aantal respondenten, beperkte lokale casuïstiek

Een tweede opmerking die we voorafgaand aan de antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen en de conclusies wensen te maken betreft de reikwijdte van het verrichte empirisch onderzoek, en daarmee ook een beperking in de generaliseerbaarheid van de uitkomsten van dit deel van het onderzoek. De brede, aan tijd gebonden onderzoeksopdracht met aandacht voor zowel een juridische als een empirische analyse van het vraagstuk van samenhang op nationaal én lokaal niveau maakt dat er, relatief gezien, slechts met een beperkt aantal respondenten is gesproken. Deze beperking zit niet zozeer in het totaal aantal respondenten waarmee de onderzoekers hebben gesproken, maar meer in het aantal respondenten dat per organisatie is geïnterviewd. Het aantal organisaties dat zicht heeft op, of is betrokken bij de totstandkoming dan wel implementatie van, de CT-wetgeving is aanzienlijk en hoewel we bij alle kernspelers binnen het CT-domein waardevolle en inzichtelijke gesprekken hebben gevoerd met (enkele) experts binnen deze organisaties, moeten we voorzichtig zijn met het generaliseren van de inzichten uit deze gesprekken.

Eenzelfde voorbehoud maken we ten aanzien van het onderzoek naar de lokale dimensie van de CT-wetgeving en de samenhang tussen het nationale en lokale niveau. Omwille van de hiervoor reeds geformuleerde beperkingen noopte ook het onderzoek naar de lokale dimensie tot het maken van scherpe keuzes. Dit heeft ertoe geleid dat we ons hebben gericht op drie lokale casestudies waar, zoals ook omschreven in hoofdstuk 1, interviews én scenario-based focusgroepen zijn uitgevoerd. Deze drie casestudies geven volgens ons een boeiende kijk op de lokale dynamiek rondom de CT-wetgeving, maar leveren gezien hun reikwijdte geen 'harde' basis voor het trekken van generaliseerbare conclusies over 'de' lokale dimensie van de CT-wetgeving.

6.1.3. Louter kwalitatieve data, geen kwantitatieve data

Een laatste opmerking betreft het ontbreken van kwantitatieve data in het rapport, iets wat wellicht als een beperking zou kunnen worden ervaren. Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet, die goed past bij de aard van de probleemstelling, de daaruit geformuleerde centrale onderzoeksvragen en de breedte van het onderzoek. Met name dit laatste, de veelheid aan wetten waar in dit onderzoek naar is gekeken, maakt dat er in het empirisch gedeelte van het onderzoek maar beperkt de diepte in kon worden gegaan. Het onderzoek richtte zich immers niet op één CT-wet, zoals voorgaande evaluaties, maar op een hele reeks wetgeving die over een langere periode tot stand is gebracht en voor een deel dus ook al langere tijd wordt of kan worden toegepast. Eerdere evaluaties van afzonderlijke CT-wetgeving, die in het kader van dit onderzoek ook zijn geanalyseerd, konden wel de diepte in gaan. In deze evaluaties werden kwalitatieve data dikwijls aangevuld met kwantitatieve data afkomstig uit systemen van het OM en de Nationale Politie en/of de NCTV, om ook inzicht te bieden in de daadwerkelijke inzet van de in die evaluatie onderzochte maatregelen. De vraag naar concrete inzet van maatregelen is echter een andere dan de vraag die in het onderhavige onderzoek voorligt. Om die reden zijn kwantitatieve gegevens niet

in dit rapport opgenomen. Gelet op het feit dat verschillende evaluaties alweer enige jaren geleden werden uitgevoerd, terwijl zich diverse ontwikkelingen in de aard en omvang van de terroristische dreiging hebben voorgedaan, zoals ook blijkt uit hoofdstuk 2 van dit rapport, kan het interessant en relevant zijn om dergelijke gegevens opnieuw in kaart te brengen en te duiden.

6.2. Beantwoording van de onderzoeksvragen

Op basis van het uitgevoerde onderzoek is, ondanks voornoemde kanttekeningen, een rijkdom aan data verzameld over de CT-wetgeving. Op basis van deze informatie kunnen de centrale onderzoeksvragen worden beantwoord. Uit de vragen blijkt, en dat zij hier benadrukt, dat dit onderzoek geen effectevaluatie betreft van de CT-wetgeving als zodanig of van de afzonderlijke CT-wetten.

6.2.1. Hoe wordt de CT-wetgeving, in onderlinge samenhang bezien, geacht bij te dragen aan de aanpak van terrorisme en extremisme?

Om tot een antwoord op deze vraag te komen is het van belang om een onderscheid te maken tussen enerzijds de visie van de wetgever (op basis van de analyse van de law in the books zoals beschreven in hoofdstuk 3) en anderzijds de visie van de nationale en lokale actoren die de CT-wetgeving in de praktijk toepassen (op basis van de analyse van de law in action zoals beschreven in hoofdstukken 4 en 5).

Zoals in hoofdstuk 3 beschreven waren er twee redenen om CT-wetgeving op het terrein van het strafrecht in te voeren. Ten eerste bestond het gevoelen 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. Kort gezegd: **bestrijding van terrorisme is (mede) een zaak van het strafrecht en dat moet zichtbaar worden gemaakt**. De wetgever meende dat de algemene wetboeken de meest geëigende plek zijn om te laten zien dat de bestrijding van terrorisme ook daadwerkelijk een zaak voor het strafrecht is. Tegelijkertijd kon daarmee duidelijk worden gemaakt dat bij de bestrijding van terrorisme de beginselen van de democratische rechtsstaat leidend zijn. Zo wordt de CT-wetgeving niet gezien als tijdelijk uitzonderingsrecht, maar als blijvend recht dat is ingebed in het bestaande (commune) strafrecht.

Ten tweede was het volgens de wetgever **vooral zaak om terrorisme te voorkomen**. Het schrikbeeld van de aanslagen in New York en Washington (en later in onder meer Madrid, Londen, Parijs en Brussel) leidde tot de overtuiging dat het strafrecht ook zoveel mogelijk in de zogeheten voorfase moet kunnen worden ingezet. De wetgeving op het terrein van contraterrorisme laat zich dan ook goed omschrijven als een 'vlucht naar voren'. De wetten op het terrein van het straf- en strafprocesrecht maken deze vlucht duidelijk zichtbaar: of het nu gaat om de uitbreiding van (het bereik van) strafbare voorbereidingsdelicten, om de verruiming van het leerstuk van de strafbare voorbereiding of om het introduceren van het begrip 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf', telkens is het doel te voorkomen dat terroristische aanslagen worden gepleegd.

De eerste wetten op het terrein van het strafrecht, de Wet terroristische misdrijven en de Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven, leggen de basis voor de strafrechtelijke aanpak van terrorisme. Opvolgende wetten vullen die wetten aan, waarbij ook rekening wordt gehouden met nieuwe ontwikkelingen, zoals de thematiek van uitreizigers en de toegenomen internationale samenwerking ter voorkoming en bestrijding van terrorisme.

Waar het gaat om de **bestuursrechtelijke maatregelen** kan ten eerste worden gesteld dat zij alle werden ingevoerd in een later stadium (in hoofdstuk 3 de tweede periode genoemd) als **aanvulling op het (in de eerste periode) uitgebreide strafrechtelijke instrumentarium**. Voor opeenvolgende ministers van Justitie, Veiligheid & Justitie en Justitie & Veiligheid heeft in de bestrijding van terrorisme het strafrecht telkens het primaat. Weliswaar hebben daarbij ook de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een belangrijke rol, maar uit de invoering van de Wet

afgeschermde getuige en de mogelijkheid informatie uit te wisselen en informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten voor het bewijs te gebruiken blijkt nadrukkelijk dat de minister (en de wetgever in het algemeen) een strafrechtelijke interventie als zeer belangrijk beschouwt. Ook de mogelijkheid om gegevens van vliegtuigpassagiers te vergaren kan met het oog op het nemen van strafvorderlijke beslissingen relevant zijn.

Ten tweede wordt gaandeweg onderkend dat **het strafrecht niet onbegrensd kan en hoeft te worden toegepast**. Kennelijk ziet de minister in dat het uitbreiden van strafvorderlijke bevoegdheden niet ongelimiteerd kan blijven plaatsvinden; in het bestuurlijk domein kunnen ook tal van relevante maatregelen worden getroffen. Dat domein kent al langere tijd tal van maatregelen die kunnen worden getroffen om verschillende vormen van overlast tegen te gaan of te voorkomen. Met het oog op de aanpak van terrorisme werden nieuwe maatregelen getroffen, die echter duidelijk zijn geïnspireerd op de reeds bestaande bestuurlijke maatregelen (bijvoorbeeld uit de Gemeentewet). Dat blijkt in het bijzonder uit de Tijdelijke Wet Bestuurlijke Maatregelen Terrorismebestrijding (Twbmt), die het uitoefenen van controle op personen, zowel wat betreft hun verblijfplaats als hun reisgedrag, mogelijk maakt. Sommige in de Twbmt opgenomen maatregelen waren in het gemeentelijke domein al bekend, zij het dat deze maatregelen niet (primair) zijn bedoeld om terrorisme te voorkomen of te bestrijden. De Twbmt dient ook als aanvulling op het strafrecht; daar waar strafvorderlijke bevoegdheden niet (meer) kunnen worden ingezet, kan er volgens de minister toch aanleiding zijn om toezicht te houden op personen. Daarin voorziet de Twbmt. Deze wet voorziet niet in extra bevoegdheden voor burgemeesters om toezicht uit te oefenen (in het kader van de Gemeentewet), maar in ministerieel toezicht op personen, naast het toezicht dat op basis van andere wetten kan plaatsvinden. **Met de Twbmt wordt beoogd personen te controleren om op die manier een bijdrage te leveren aan het voorkomen van terroristische misdrijven.** De Twbmt sluit in zoverre aan op het doel van de verschillende wetten op het terrein van het straf- en strafprocesrecht die bij de invoering van de Twbmt al tot stand waren gebracht. De Twbmt moet echter ook in zijn tijd worden bezien: een tijd waarin sprake was van een grote aantrekkingskracht van jihadistische groepen in het Midden-Oosten, waar werd gevochten en waar werd getraind voor het plegen van terroristische aanslagen in West-Europa (zie hoofdstuk 2). Met de Twbmt werd ook een instrumentarium in het leven geroepen om het uitreizen naar en inreizen vanuit terroristisch gebied ernstig te bemoeilijken. In dat licht moeten ook de aanpassing van de Paspoortwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap worden bezien. Door uit- en inreizen te bemoeilijken hoopte men een bijdrage te leveren aan het alhier voorkomen van terroristische aanslagen door personen die zich voor het plegen daarvan in het buitenland willen bekwamen of hebben bekwaamd.

Uit hoofdstukken 4 en 5 komt naar voren dat in de praktijk het beeld overheerst dat er **'voldoende' wetgeving is om het probleem terrorisme het hoofd te bieden**. Met name ten aanzien van het strafrecht – waarbij door een combinatie van uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid en de verlaging van de opsporingsdrempel (het zogenaamde multiplieereffect) de mogelijkheden tot vroegtijdig strafrechtelijk optreden verder zijn verruimd – **kan er volgens onze respondenten vroeg genoeg worden begonnen met een strafrechtelijk onderzoek en worden opgetreden** tegen personen of groepen van personen. Een aantal respondenten gaf in dit verband wel aan dat het, met het oog op de verschuiving van het fenomeen terrorisme als een synoniem voor jihadisme naar een fenomeen dat ook andere vormen van extremisme omvat, belangrijk is om goed zicht te houden op de ontwikkelingen binnen het online domein. Door een aantal respondenten wordt de vraag opgeworpen **of er momenteel voldoende middelen zijn om niet alleen dat online domein te monitoren, maar vooral ook om daar concreet in te grijpen op het moment dat daartoe aanleiding is** vanwege, bijvoorbeeld, opruiing, haatzaaien of andere strafbare uitingen. Er wordt daarbij gerefereerd aan pogingen vanuit verschillende gemeenten om online gebiedsverboden in te stellen. Een ander aandachtspunt dat enkele respondenten noemden betreft de zorgen over de gepercipieerde (on)mogelijkheid tot gegevensuitwisseling tussen het veiligheidsdomein en het zorgdomein vanwege het idee dat personen die in het kader van extremisme en terrorisme persons of interest zouden kunnen zijn,

dikwijls ook bekend zijn binnen het zorgdomein. Daarbij wordt aangegeven dat het wenselijk en noodzakelijk zou kunnen zijn om zicht te houden op mensen die binnen dit zorgdomein problematisch gedrag vertonen. De vraag waar deze extra informatie-uitwisseling aan zou kunnen bijdragen en hoe, en waarom zij wenselijk en noodzakelijk zou zijn, werd overigens doorgaans niet helder beantwoord. Hier lijkt een onderzoeksterrein braak te liggen.

De **reeks aan bepalingen die voorbereidingshandelingen** strafbaar stellen met het oog op het voorkomen van terrorisme wordt hierbij – ondanks onduidelijkheid over de precieze afbakening tussen deze verschillende bepalingen (zie daarover meer onder paragraaf 6.2.2) – als handig ervaren omdat er altijd wel een bepaling is die 'past'. In het bijzonder art. 96 lid 2 Sr wordt een belangrijke 'vluchtheuvel' genoemd, waarop, gezien de reikwijdte van het artikel, onder veel omstandigheden kan worden teruggevallen.

Het **bestuursrechtelijk** instrumentarium wordt ten dele erkend als een instrumentarium dat uitkomst biedt **op het moment dat het strafrechtelijk instrumentarium nog niet, of niet meer, kan worden ingezet**. Dit laatste geldt, aldus de respondenten werkzaam op het nationale niveau, in het bijzonder voor de Twbmt. De mogelijkheden die worden geboden door de Paspoortwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap lijken door deze respondenten minder expliciet te worden gepresenteerd als cruciaal met het oog op het voorkomen van terrorisme. Dit laatste heeft, zoals bij de beantwoording van onderzoeksvraag 2 nader besproken zal worden, mogelijk te maken met de spanning die wordt ervaren tussen enerzijds het belang van de nationale veiligheid en anderzijds de wenselijkheid van vervolging, berechting en bestraffing van een 'gevaarlijk individu'. Ondanks de overtuigend positieve houding van alle respondenten ten opzichte van het gehele instrumentarium zoals dat tot dusver tot stand is gekomen, wijzen respondenten vanuit de verschillende nationale organisaties die zijn betrokken bij de bestrijding van terrorisme tegelijkertijd ook op het gevaar van het stapelen van uiteenlopende **incident-gedreven maatregelen**, **zonder dat er voldoende zicht wordt gehouden op de mogelijke samenhang, toepasbaarheid en effectiviteit van de maatregelen en het beleid**.

Voor wat betreft de toepassing van **CT-wetgeving op lokaal niveau** is het interessant – maar ook begrijpelijk – om te zien dat het denken in termen van 'CT-wetgeving', met name in strafrechtelijke zin, **eigenlijk niet of nauwelijks een rol speelt**. De nadruk op lokaal niveau ligt vooral op de **preventie, het signaleren en voorkomen van radicalisering en extremisme**. In reactie hierop wordt gebruik gemaakt van een veelheid aan **'sociale' interventies** waarbij scholen, sociaal werk, gemeente en politie zijn betrokken. De nationale CT-wetgeving komt pas 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 de uitreizigers naar Syrië, en later de terugkeerders uit dit land. Daarbij gaat het in het bijzonder om de toepassing van de paspoortmaatregel voor uitreizigers naar IS-gebied. Bij maatregelen voortvloeiend uit bijvoorbeeld de Twbmt, die hun doorwerking vinden op lokaal niveau, ligt de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke inzet van deze maatregelen bij de nationale actoren (NCTV). Dit laatste zorgt ervoor dat, ondanks de lokale werking van de maatregel, de lokale actoren die in het onderzoek aan het woord kwamen het toch 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' die met de aanvraag van een Twbmt-maatregel gepaard zou gaan, zou dit mede kunnen verklaren waarom **men op lokaal niveau vooral denkt in wetgeving die voor lokale overheden is bedoeld, de Gemeentewet voorop, en vooral in de toepassing van uiteenlopende sociale maatregelen met het oog op preventie.**

6.2.2. Is de Nederlandse CT-wetgeving voldoende samenhangend, bezien vanuit de (decentrale) (uitvoerings)praktijk?

Ook deze vraag zal eerst worden beantwoord op basis van de inzichten voortkomend uit de analyse van de law in the books, waarna de inzichten voortkomend uit de empirische analyse van de werking van de law in action zullen worden gedeeld. Hier wordt telkens inzicht gegeven in de samenhang binnen de strafrechtelijke onderdelen, tussen strafrechtelijk en bestuursrechtelijk optreden, tussen strafrechtelijk optreden en dat van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en tussen bestuurlijk optreden en het optreden van deze diensten. Ook samenhang binnen het optreden van nationale en lokale actoren ten aanzien van bestuurlijke maatregelen, wordt hier besproken.

Law in the books

In hoofdstuk 3 is deze vraag voor wat betreft de law in the books beantwoord in paragraaf 3.11, waarin de **samenhang is bekeken tussen de strafrechtelijke onderdelen, tussen strafrecht en bestuursrecht/bestuurlijk optreden en tussen strafrechtelijk optreden en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en de samenhang binnen het bestuurlijk domein**. Op het eerste gezicht kan worden gesteld dat er sprake is van samenhang op de genoemde terreinen. Het is in ieder geval het doel geweest van opeenvolgende bewindslieden verantwoordelijk voor het bestrijden en voorkomen van terrorisme om een samenhangende aanpak te realiseren. Dat neemt niet weg dat **in het strafrecht** op sommige punten de samenhang ontbreekt. Twee daarvan springen in het oog. Ten eerste zijn er vragen met betrekking tot samenhang ten aanzien van de voorfase, zoals deze thans in het Wetboek van Strafrecht is vormgegeven. Er zijn vragen te stellen bij de samenhang tussen verschillende voorbereidingsdelicten (met name de verhouding tot art. 96 lid 2 Sr is niet zonder meer duidelijk), alsmede bij de samenhang tussen deze delicten en de algemene bepaling over voorbereidingshandelingen in het Algemeen deel van het Wetboek van Strafrecht (art. 46 Sr); deze *algemene* bepaling lijkt niet als het vertrekpunt te zijn gekozen voor de vormgeving van de *specifieke* voorbereidingsdelicten. Ten tweede zijn er vragen te stellen bij de gekozen sancties. In het bijzonder de samenhang tussen het strafmaximum van art. 134a Sr en andere misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf is ver te zoeken; het trainen wordt met hoger strafmaximum bedreigd dan het feit waarvoor wordt getraind. Op het terrein van de strafvordering werd in de literatuur een aantal vragen gesteld, in het bijzonder over de relatie tussen het verdenkingsbegrip en het begrip 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf'. In navolging van literatuur werd ook het zogeheten multiplierеffect benoemd, dat inhoudt dat strafrechtelijk ingrijpen sterk is vereenvoudigd door zowel de verlaging van de opsporingsdrempel als de introductie van allerhande voorbereidingsdelicten. Daarbij werden in de literatuur overigens tegelijkertijd relativerende opmerkingen geplaatst.

Waar het gaat om de **relatie tussen strafrecht en bestuursrecht** valt enerzijds op dat het primaat van het strafrecht met de mond wordt beleden, maar dat in de uitwerking het 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 tussen de minister en lokale autoriteiten (de burgemeester) is in de Twbmt een belangrijk begrip, maar in hoeverre van afstemming in de executie van maatregelen sprake is, in de zin dat wordt beoordeeld of en in hoeverre zij bijvoorbeeld in combinatie met allerhande sociale interventies nog wenselijk en noodzakelijk zijn, kan op basis van de bestaande regelgeving niet worden gezegd. De relevante bepalingen gaan over afstemming voorafgaand aan het nemen van maatregelen, niet tijdens de tenuitvoerlegging. Kennelijk wordt ervan uitgegaan dat de afstemming vooraf voldoende moet zijn en afstemming tijdens de tenuitvoerlegging niet nodig is, althans niet afzonderlijk hoeft te worden geregeld. 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, zonder daarbij een vinger in de pap te hebben. Die afhankelijkheid is ook te herkennen in de relatie tussen politie en OM (en de strafrechter) enerzijds en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten anderzijds. Die relatie is in het strafrecht niet gelijkwaardig te noemen: de informatie afkomstig van deze diensten mag worden gebruikt, de toetsing op betrouwbaarheid en rechtmatigheid door de rechter is vanwege de aard en herkomst van de informatie marginaal. De ongelijkwaardigheid betreft alle procesdeelnemers, wat hen ten opzichte van elkaar dan weer min of meer in evenwicht brengt.

Law in action

Vanuit de **praktijk** is de vraag naar **samenhang**, zoals aangegeven in paragraaf 6.1.1. **niet een vraag die als zodanig leeft**. Daarbij moeten vooraf twee opmerkingen worden geplaatst. De eerste is dat de meeste door ons ondervraagde actoren geen volledig overzicht hebben van de CT-wetgeving die in dit onderzoek centraal stond, terwijl actoren die binnen de uitvoeringspraktijk werkzaam zijn de noodzaak van een goed totaalbeeld van de wetgeving wel van belang achten. Respondenten hadden doorgaans echter vooral kennis van de wetgeving waarmee zij werkten. Een **totaaloverzicht van hoe deze wetgeving binnen het geheel past, ontbrak.** Bij het OM en de Nationale Politie is de kennis over *de* CT-wetgeving daarentegen veel groter. De tweede opmerking is dat waar het gaat om het antwoord op de vraag naar samenhang bezien vanuit het perspectief van nationale en lokale actoren, dit wordt afgeleid uit opmerkingen en ervaringen die tijdens de interviews werden gedeeld, ook al werden zij niet in de sleutel van samenhang geplaatst.

Voor wat betreft de **strafrechtelijke CT-wetgeving** komt ten aanzien van de verschillende voorbereidingsdelicten die door de CT-wetgeving in het leven zijn geroepen, wel duidelijk het beeld naar voren dat vooral lokale respondenten geen goed zicht hebben op waar de verschillende bepalingen elkaar overlappen of juist aanvullen. Zoals besproken in paragraaf 6.1.1. wordt die overlap overigens door nationale respondenten niet als problematisch ervaren en eerder gezien als een voordeel waar bij het opstellen van tenlasteleggingen gebruik van gemaakt kan worden. Art. 96 lid 2 Sr, dat verschillende voorbereidingshandelingen strafbaar stelt, wordt hierbij een aantal keer genoemd als het 'vluchtheuvelartikel' waar, juist in geval van 'onduidelijkheden' – of eigenlijk, onzekerheden over de toepasbaarheid van andere strafbaarstellingen – altijd op kan worden teruggevallen. Over art. 96 lid 1 Sr (waarin samenspanning tot bepaalde misdrijven strafbaar is gesteld) bestaan wel vragen. In verschillende interviews wordt duidelijk dat de respondenten het moeilijk vinden om concrete casuïstiek te bedenken bij het artikel die niet overlapt met een van de vele onvoltooide delictsvormen die onder de CT-wetgeving en daarbuiten in het leven zijn geroepen. Met andere woorden, **hoewel de samenhang tussen de verschillende materieelrechtelijke bepalingen gericht op het ingrijpen in de voorfase voorafgaand aan een terroristisch misdrijf niet altijd duidelijk wordt gezien door de respondenten, wordt dit mogelijke gebrek aan samenhang binnen het materiële strafrecht niet als een probleem ervaren**.

Ten aanzien van het materieelstrafrechtelijk domein komt vanuit de respondenten op nationaal niveau wel een aandachtspunt naar voren met het oog op de samenhang: **de aanduiding van sommige misdrijven als terroristische misdrijven en andere niet**. Daarbij wordt in het bijzonder gewezen op de delicten opruiing (art. 131 Sr), deelnemen en meewerken aan training voor een terroristisch misdrijf (art. a134a Sr) en werven voor de gewapende strijd (art. 205 Sr). Het feit dat dit juist delicten zijn die in de context van terrorismezaken een belangrijke rol spelen – zeker in het licht van de nieuwe ontwikkelingen op het terrein van extremisme zoals beschreven in hoofdstuk 2 – en dit soms de enige delicten zijn die bewezen kunnen worden, zou het noodzakelijk maken om deze delicten ook aan te merken als terroristische misdrijven. Op die manier zou de straftoemeting in dergelijke gevallen, aldus de respondenten, beter aansluiten bij de aard van de delicten. Immers, delicten die worden aangemerkt als een terroristisch misdrijf kunnen zwaarder worden bestraft dan misdrijven zonder die kwalificatie.

De Wet afgeschermde getuigen lijkt, met het oog op de samenhang met de andere CT-wetgeving, een enigszins vreemde eend in de bijt. Verschillende respondenten geven aan hun bedenkingen te hebben bij de praktische toepasbaarheid van deze wet. De figuur van de afgeschermde getuige heeft geen verandering gebracht in de grote terughoudendheid van medewerkers van de inlichtingendiensten om te verklaren over de achtergrond van hun ambtsberichten, zodat het voor rechters en voor de verdediging moeilijk is te achterhalen hoe de vork in de steel zit.

De Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven (WVOTM) lijkt in de zin van uitvoering en samenhang 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. **De mogelijk problematische samenhang tussen het formeelrechtelijk en het materieelrechtelijk deel van de strafrechtelijke CT-wetgeving in de vorm van het multipliereffect (zie ook paragraaf 3.11.2.4) wordt in de praktijk niet als zodanig herkend**. Integendeel, juist met het oog op de onder paragraaf 6.2.1 beschreven gedeelde visie van de bevraagde respondenten dat de CT-wetgeving moet bijdragen aan het voorkomen van terroristische misdrijven, wordt het vroegtijdig kunnen ingrijpen door een combinatie van strafvorderlijke en materieelrechtelijke CT-wetgeving als belangrijk en ook zeer bruikbaar ervaren. De mogelijke impact van de stapelingseffecten van wetgeving worden niet als een probleem gezien. Respondenten geven echter tegelijkertijd aan dat er in CT-onderzoeken nog veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de vóór de invoering van de CT-wetgeving reeds bestaande bevoegdheden uit de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB). Het gebruikmaken van deze bevoegdheden in plaats van de bevoegdheden uit de WVTOM heeft, aldus sommige respondenten, er voor een deel mee te maken dat de bevoegdheden die met de WVTOM in het leven zijn geroepen nog niet voldoende ingebed zijn geraakt. Onder meer de beperkte kennis over de grenzen van de inzet van dergelijke bevoegdheden is hier debet aan. Dit sluit aan bij wat ook uit eerdere evaluaties van deze wet naar voren kwam.

Anders dan de zorgen die hierover bestonden – en bestaan – binnen de rechtswetenschap, blijkt uit het empirisch onderzoek dat door de respondenten in de praktijk geen concrete problemen worden ervaren tussen de inzet of afstemming van de strafrechtelijke bevoegdheden en de bevoegdheden binnen het inlichtingendomein. Een belangrijke factor daarbij is de in paragraaf 6.2.1 al genoemde verbeterde afstemming tussen het strafrechtelijk optreden en het optreden van de inlichtingendiensten via het 'Afstemmingsoverleg Terrorisme' (AOT), een structureel overleg waaraan politie, AIVD en OM deelnemen. Zo bezien lijkt **er voldoende samenhang te worden ervaren tussen het inlichtingendomein en het strafvorderlijk domein**.

Wat verder naar voren komt ten aanzien van de afstemming tussen het strafvorderlijk domein en het inlichtingendomein is **de relatie tussen, of de samenhang tussen, het starten van een opsporingsonderzoek op basis van een ambtsbericht – wat veelvuldig gebeurt – en de verlaagde opsporingsdrempel in de vorm van de aanwijzing**. Omdat het, aldus de respondenten, op basis van een ambtsbericht vaak mogelijk is om een persoon direct als verdachte aan te merken op basis van de in het ambtsbericht vermelde feiten en omstandigheden, is de aanwijzing vaak overbodig. Met andere woorden, door de zelfstandige positie en erkenning van ambtsberichten als belangrijke startinformatie voor een opsporingsonderzoek (en als bewijsmiddel), wordt de noodzaak van het opsporen op basis van aanwijzingen voor een terroristisch misdrijf wegens gebrek aan feiten en omstandigheden die tezamen kunnen leiden tot een verdenking, enigszins ondergraven. Dit laatste neemt niet weg dat, zoals ook beschreven in hoofdstuk 4, respondenten het nut zien van het kunnen handelen op basis van een aanwijzing in die gevallen waarin er geen ambtsbericht voorhanden is.

Het onderzoek laat zien dat er wel enige **spanning zit tussen het bestuursrechtelijke kader en het strafrechtelijke kader inzake het voorkomen en bestrijden van terrorisme**, wat vragen oproept met het oog op de samenhang tussen beide rechtsdomeinen. De inzichten uit de interviews tijdens het onderzoek wijzen op een aantal spanningsvelden. Zo is er een spanning in de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap tussen enerzijds het vreemdelingenrechtelijk kader (de wens tot ongewenstverklaring en uitzetting van de vreemdeling) en anderzijds het strafrechtelijk kader waarin men zich richt op de opsporing, vervolging, berechting en ten uitvoerlegging van een vrijheidsstraf, die mede tot doel heeft de terugkeer in de samenleving. Uit de beschikbare cijfers hierover kan worden geconcludeerd dat het belang van nationale veiligheid prevaleert; in het overgrote deel van de zaken zag het OM bezwaren, maar geen enkele maal werd afgezien van het intrekken van het Nederlanderschap. In de juridische analyse is al gewezen op dit spanningsveld in het beleid bij de totstandkoming van de wet tussen enerzijds het belang van de nationale veiligheid en anderzijds de strafrechtelijke vervolging van een 'gevaarlijk individu'. Op basis van het onderhavige 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 uitzetting kan worden overgegaan. Vooral op lokaal niveau wordt hieromtrent een spanningsveld geconstateerd met onder meer de maatregelen die in het sociale domein kunnen worden genomen en wordt men met uitvoeringsproblemen geconfronteerd (zie ook de bespreking van de lokale cases in hoofdstuk 5).

Voor wat betreft de **samenhang met het oog op de afstemming tussen de verschillende actoren werkzaam binnen het CT-domein**, zowel op nationaal als op lokaal niveau, wordt door bijna alle respondenten gewezen op de positieve ontwikkelingen op dit vlak. Door het bestaan en ontstaan van verschillende afstemmingsoverleggen is de samenhang de laatste jaren over het algemeen verbeterd.

Hoewel in de gesprekken op nationaal en lokaal niveau duidelijk naar voren komt dat het 'eerder kunnen ingrijpen' in potentieel risicovolle situaties belangrijk is, wijzen de respondenten erop dat met name *het beleid* dat rondom dit eerder kunnen ingrijpen tot stand is gekomen cruciaal wordt bevonden, alsook het feit dat hierdoor de **samenwerking tussen organisaties** is verbeterd. Juist deze betere afstemming en informatie-uitwisseling is essentieel voor een efficiënt functioneren van de CT-wetgeving. Op **landelijk niveau** zijn met name het AOT – het **Afstemmingsoverleg Terrorisme** (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 met het oog op die afstemming. Het AOT is een structureel, tweewekelijks afstemmingsoverleg waarin specifieke functionarissen van de aanwezige partners Wiv-informatie met elkaar mogen bespreken met als doel te voorkomen dat strafvorderlijk optreden mogelijk onderzoek van de inlichtingendiensten verstoort. De CT-Infobox heeft tot doel 'personen die op enigerlei wijze in verband te brengen zijn met terroristische activiteiten of ondersteuning daarvan met verhoogde inzet in het oog te houden'. Dit beoogt men te bereiken door intensieve informatie-uitwisseling tussen betrokken overheidsdiensten en het verstoren of tegengaan van terrorisme en daaraan gerelateerde activiteiten.

Op **lokaal niveau** hebben de multidisciplinaire casusoverleggen een centrale functie in de afstemming in CT-zaken. 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 sommige 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 met effectieve maatregelen' (PGA CTER) samengesteld. 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' gemaakt, veelal in de vorm van convenanten, voor het uitwisselen van informatie, dossiervorming en archivering en het omgaan met vertrouwelijke informatie.

Afstemming tussen het nationale en lokale bestuur inzake de aanpak van terrorisme en extremisme verloopt zoals gezegd, in principe, via de intermediërende rol van de NCTV. **De NCTV speelt daarmee een belangrijke rol met het oog op het bereiken van samenhang in de aanpak van terrorisme**. De NCTV ziet daarbij toe op de toepassing van wettelijke maatregelen die aan het lokaal bestuur zijn toegekend. Dit geldt met name voor de Twbmt. In de praktijk betekent dit dat het verzoek vanuit de gemeente over toepassing van die wet door medewerkers van de NCTV wordt beoordeeld, en dat op grond daarvan al dan niet een besluit wordt genomen omtrent de inzet van de maatregelen op basis van deze wet. 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 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 gemeenten) juist toegenomen.

Ten aanzien van deze **afstemming (en daarmee de samenhang) tussen de nationale overheid en de lokale overheid voor wat betreft de ontwikkeling en inzet van CT-maatregelen** wordt door respondenten op lokaal niveau aangegeven dat daar ruimte is voor verbetering. Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt is dat van een wettelijk instrumentarium (de CT-wetgeving) dat sterk in reactie op concrete incidenten in binnen- en buitenland tot stand is gekomen en waarbij de nationale insteek de boventoon voert. Dit laatste, het voeren van nationaal beleid, is op zichzelf navolgbaar en logisch, de vraag is evenwel of de wetgeving zoals die er momenteel ligt wel altijd het beste 'past' bij de realiteit en behoeften op lokaal niveau. Ten aanzien van die behoefte, waarbij op lokaal niveau zoals gezegd duidelijk de nadruk ligt op preventie door middel van een, waar mogelijk, persoonsgerichte benadering, is het snel kunnen schakelen voor lokale actoren van groot belang. Het nationale instrumentarium van CT-wetgeving lijkt zich daar, anders dan diverse bevoegdheden die kunnen worden ingezet op basis van de Gemeentewet maar ook op basis van art. 3 Politiewet, minder goed voor te lenen, omdat de inzet van CT-wetgeving veel papierwerk vergt. Respondenten stellen dat dit de mogelijkheid tot snel schakelen in de weg kan staan.

6.2.3. Zijn er neveneffecten van de CT-wetgeving, expliciet bij een beoordeling van de samenhang van deze wetgeving?

Hoewel de vraag naar **onverwachte of gewenste neveneffecten** volgens de Commissie-Suyver een belangrijke vraag was om te onderzoeken, moeten de verwachtingen met betrekking tot het antwoord op deze vraag hier wat worden getemperd. De vraag kent immers meer lagen: het perspectief van de actoren die wij in het kader van het onderzoek hebben bevraagd, maar ook het perspectief van de burger, die in dit onderzoek niet aan het woord is gekomen. Voor zover het gaat om de door ons bevraagde actoren, valt op dat zij geen neveneffecten van de (inzet van de) CT-wetgeving in samenhang hebben gesignaleerd. Dit is opvallend, juist omdat de verschillende CT-wetten een grote impact kunnen hebben op het leven van mensen. De verlaagde opsporingsdrempel en de verruiming van strafrechtelijke aansprakelijkheid kunnen tot snellere inzet van het strafrecht leiden, terwijl elkaar overlappende strafbaarstellingen tot fors hogere straffen kunnen leiden. De inzet van de Twbmt kan diep ingrijpen in het leven van mensen. De wetgever was zich hier telkens van bewust maar meende dat de wetgeving de toets der kritiek kon doorstaan. Ook de praktijk ziet deze effecten van de wetgeving wel in, maar lijkt er niet zonder meer anders naar te handelen, juist omdat deze effecten veelal waren gewogen en niet tot een ander oordeel leidden. Voor zover het gaat om neveneffecten, moeten we constateren dat die op enkele punten zouden kunnen worden onderkend. In de eerste plaats moeten we constateren dat de introductie van heel wat voorbereidingsdelicten wellicht heeft bijgedragen aan het betrekkelijk

zuinig toepassen van de bevoegdheden van de WVOTM. In de tweede plaats roept de verbeterde overlegstructuur tussen OM, politie en inlichtingendiensten de vraag op naar het nut van de figuur van de afgeschermde getuige. In de derde plaats lijken bestuurlijke maatregelen op het terrein van het in- en uitreizen en daarmee verband houdende mogelijkheden om het paspoort en het Nederlanderschap in te trekken, te leiden tot effecten in het strafrechtelijke domein, waarvoor geen (duidelijke) regeling is getroffen.

De Commissie-Suyver opperde de vraag naar neveneffecten vooral met het oog op het perspectief van de burger. De idee achter deze vraag was het besef dat de toepassing van de CT-wetgeving niet alle burgers evenredig zou (kunnen) raken en dat dit mogelijk hun houding ten aanzien van de Nederlandse overheid en de Nederlandse samenleving zou kunnen beïnvloeden. Dit laatste is niet zonder relevantie aangezien wetenschappelijk onderzoek naar processen van radicalisering heeft uitgewezen dat ervaren oneerlijke behandeling en stigmatisering hierbij een rol zou kunnen spelen.[596] Los van de vraag of er een verband kan worden gevonden tussen dergelijke ervaringen en radicalisering, is het zonder meer problematisch wanneer groepen burgers door het optreden van de overheid stelselmatig gestigmatiseerd of gediscrimineerd zouden worden of zich gestigmatiseerd of gediscrimineerd voelen. In de evaluatie van de Twbmt werd bijvoorbeeld gewezen op de mogelijk averechtse werking van de maatregelen uit de wet op de persoonsgerichte aanpak op gemeentelijk niveau. Vanuit zorgoptiek kunnen de Twbmt-maatregelen bijvoorbeeld primair als 'kale controlemiddelen' worden gezien. Dit raakt ook de vraag wie het initiatief voor de toepassing van deze wet neemt: de NCTV en de minister zijn bij de implementatie van de wet binnen 'het (lokale) casusoverleg' als partij aangewezen, maar in de praktijk zijn het vaak de strafrechtelijke actoren binnen het casusoverleg (het OM en de politie) die het initiatief nemen tot het toepassen van maatregelen uit de Twbmt. Hiermee samenhangend wordt in de evaluatie gewezen op het mogelijk risicoverhogend effect van de Twbmt vanwege een stigmatiserende en 'triggerende' werking. Tijdens de expertmeeting geraadpleegde advocaten wezen er bijvoorbeeld op dat de bestuurlijke maatregelen niet goed samengaan met de vele andere 'softe acties' die op lokaal niveau dikwijls ook worden ingezet (denk aan een bezoek van een wijkagent, interventies van jeugdzorg en de gemeente). Cliënten worden hierdoor 'murw' en zien zich voor eeuwig gelabeld als 'de terrorist'. Het belang van aandacht voor neveneffecten wordt ook in de internationale literatuur benadrukt en als zelfstandig onderwerp onderzocht. Uit dergelijk onderzoek blijkt tevens dat respondenten zich bewust zijn van het feit dat ze als risicovol en wellicht zelfs als mogelijk 'gevaarlijk' worden gezien, en hoe dit bewustzijn doorsijpelt in hun alledaagse leven.[597] Een dergelijk inzicht in dit soort neveneffecten ontbreekt in Nederland vooralsnog. Gelet op de gesprekken met actoren van nationale organisaties in het CT-domein en voortschrijdende inzichten ten aanzien van het fenomeen etnisch profileren is een onderzoek dat wel expliciet kijkt naar dit soort neveneffecten relevant.

6.3. Slotopmerkingen

Dit rapport biedt inzicht in samenhangsvraagstukken betreffende een aanzienlijk deel van de Nederlandse CT-wetgeving, met daarbij bijzondere aandacht voor het lokale perspectief. Het rapport geeft daarmee opvolging aan een van de aandachtspunten uit het rapport van de Commissie-Suyver uit 2009. In haar rapport wijst de Commissie-Suyver naast het belang van het evalueren van deze samenhang ook op het belang van het evalueren van de CT-wetgeving in het licht van haar noodzaak en legitimiteit.

Een aantal van de ook in dit onderzoek meegenomen CT-wetten is vanwege een evaluatie- en/of monitoringsverplichting reeds eerder eigenstandig geëvalueerd. Daarbij is, in navolging van de aanbeveling van de Commissie-Suyver, tevens aandacht besteed aan de noodzaak en legitimiteit

[596] Zie bijvoorbeeld L. Nickolson et al., *Extremistisch Denken en Doen. Een systematische studie van empirische bevindingen over het radicaliseringsproces*, Den Haag: WODC 2021.
[597] Zie bijvoorbeeld G. Mythen, S. Walklate & F. Khan, 'Why Should We Have to Prove We're Alright? Counter-terrorism, Risk and Partial Securities', *Sociology* 2013, p. 383-398.

van deze wetgeving. De vraag is of we er met deze evaluatie van de samenhang van de wetgeving bezien vanuit centraal en decentraal niveau dan zijn; of er voldaan is aan de 'opdracht' die de Commissie-Suyver formuleerde. Immers, noodzaak, effectiviteit én samenhang van de Nederlandse CT wetgeving zijn dan immers op enig moment getoetst en geëvalueerd.

Wat de auteurs van dit rapport betreft, moet het antwoord op deze laatste vraag ontkennend luiden. Niet alleen is een deel van de al uitgevoerde wetsevaluaties inmiddels gedateerd (dit is in het bijzonder het geval bij de WVOTM), ook is de Wet terroristische misdrijven – en in bredere zin de materieelrechtelijke tak van de strafrechtelijke CT-wetgeving – nog nooit aan een zelfstandige evaluatie onderworpen geweest. Daarnaast is het wat ons betreft, zoals ook uitvoerig beschreven in paragraaf 6.2.3., noodzakelijk om de vraag naar de neveneffecten van de inzet van de CT-wetgeving vanuit het perspectief van de burger – in samenhang bezien – als een eigenstandige vraag te onderzoeken. De impact van de inzet van de CT-wetgeving op de levens van burgers en gemeenschappen kan, gezien de aard en impact van de uit de wetgeving voortvloeiende maatregelen en bevoegdheden, groot zijn, waarbij onder meer het gevaar van etnisch profileren op de loer ligt.

Daarbij kan op basis van de literatuur en interviews gewezen worden op de maatschappelijke ontwikkelingen die laten zien dat er binnen het fenomeen terrorisme een verbreding lijkt plaats te vinden. Zoals ook in hoofdstuk 2 is beschreven, is er ondanks het feit dat de dreiging van terrorisme volgens de AIVD vooralsnog het sterkst afkomstig is vanuit de hoek van het jihadisme, een toenemende dreiging van extremisme (en mogelijk terrorisme) uit andere hoeken. Hierbij worden onder meer het rechts-extremisme, het accelerationisme en de hoek van de complotdenkers genoemd. Aangezien de overgrote meerderheid van de Nederlandse CT-wetten is ontwikkeld met het oog op het voorkomen en tegengaan van het jihadistisch terrorisme, is het van belang om de inzet van de CT-wetgeving ook te blijven monitoren en evalueren met het oog op de veranderende aard van het onderliggende fenomeen. Hierbij is de vraag of er zich in de nationale en lokale praktijk andere ervaringen en uitdagingen zullen voordoen dan tot dusver het geval is. Voorwaarde hiervoor is natuurlijk wel dat deze nieuwe dreigingen ook worden 'geframed' en gepresenteerd als mogelijke vormen van terrorisme en dat het label terrorisme niet alleen blijft voorbehouden aan het *jihadistisch* terrorisme.

De (door)werking en toepassing van CT-wetgeving en beleid in de praktijk en de samenleving blijft in het licht van het bovenstaande, aldus de auteurs, een punt van aandacht. Zeker bij wetgeving die vergaand kan ingrijpen op de levens van burgers lijkt voortdurende interdisciplinaire monitoring, waarbij ook wordt gekeken naar de mogelijkheid van het wijzigen of zelfs schrappen van wetgeving die niet wordt toegepast, van wezenlijk belang.

Geraadpleegde Bronnen

Advies Raad van State betreffende Regeling van de bevoegdheid om maatregelen te nemen ter voorkoming van een terroristisch misdrijf, of om op voorhand de gevolgen daarvan te beperken (Wet doorzettingsmacht terrorismebestrijding), *Stcrt*. 2012, 22476.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw: dreigingsbeeld en positionering BVD,* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2004*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2010*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, 'Jihadistisch terrorisme in Nederland: dreiging en bestrijding', in: E.R. Muller, U. Rosenthal & R. de Wijk (red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2008.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *De transformatie van het jihadisme in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Terugkeerders in beeld*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jihadistische vrouwen, een niet te onderschatten dreiging*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *De erfenis van Syrië, mondiaal jihadisme blijft dreiging voor Europa*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Rechts-extremisme in Nederland, een fenomeen in beweging*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Doelwitten in beeld: vijftien jaar jihadistische aanslagen in het Westen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2019.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2018*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2019.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2019*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2020.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2020*, Den Haag: Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2021*, Den Haag: Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022.

M. Ali, 'ISIS and Propaganda: How ISIS Exploits Women', Reuters Institute Fellowship Paper, University of Oxford 2015.

Amnesty International, *Paspoortmaatregel en uitreisverbod. Mensenrechten in de strijd tegen terrorisme*, september 2017, Amsterdam.

T. Anwar, 'Beyond the shadow of a doubt: The prosecution of terrorism financing in European courts', 2022, via: https://dare.uva.nl/search?field1=keyword;value1=anwar;docsPerPage=1;startDoc=4.

T. Askanius, 'On Frogs, Monkeys, and Execution Memes: Exploring the Humor-Hate Nexus at the Intersection of Neo-Nazi and Alt-Right Movements in Sweden', *Television & New Media* 2022, p. 147-165.

E. Bakker & R. de Bont, 'Belgian and Dutch Jihadist Foreign Fighters (2012–2015): Characteristics, Motivations, and Roles in the War in Syria and Iraq', *Small Wars & Insurgencies* 2016, p. 837-857.

M.C. Benigni, K. Joseph, K.M. Carley, 'Online extremism and the communities that sustain it: Detecting the ISIS supporting community on Twitter', *PloS ONE* 2017(12), p. 1-23.

V.M. Bex-Reimert et al., *Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid*, Groningen/Den Haag: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Rechtsgeleerdheid/WODC 2020.

J. de Bie & C. de Poot, 'Organisatiestructuren van jihadistische netwerken in Nederland. Verschillen en overeenkomsten tussen 2000 en 2013', *Tijdschrift voor criminologie*, 2016, p. 54-75.

D.S. Blocq & M.A.H. van der Woude, 'Empirisch-juridisch onderzoek', *Recht der Werkelijkheid* 2017, p. 32-37.

R.J. Bokhorst, *De Wet afgeschermde getuigen in de praktijk*, WODC Memorandum 2012-3.

F. Bolkestein, 'Integratie van minderheden moet met lef worden aangepakt', *De Volkskrant*, 12 september 1991.

P. Bootsma, *De Molukse Acties. Treinkapingen en gijzelingen 1970-1978*, Den Haag: Boom 2000.

M.J. Borgers, *De vlucht naar voren* (oratie VU Amsterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

E.T. Brainich, in: E.R. Muller et al. (red.), *T&C Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Wolters Kluwer, Besluit tijdelijke herindeling van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter.

S. Brinkhoff, *Startinformatie in het strafproces* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2014.

S. Brinkhoff en J.W. Mensink, *Tweede Evaluatie Wet afgeschermde getuigen*, Den Haag: WODC 2018.

F.J. Buijs, F. Demant & A. Hamdy, *Strijders van eigen bodem: Radicale en democratische moslims in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.

Y. Buruma, 'Moslimradicalisme en het strafrecht', *DD* 2005, p. 259-271.

Y. Buruma en E.R. Muller, 'Wet Terroristische Misdrijven in perspectief', *NJB* 2003, p. 2138-2145.

J. van Buuren & F. Geelhoed, 'Wat extremisten met elkaar en met de mainstream westerse maatschappij gemeen hebben', *De Criminoloog*, Nieuwsbrief van de Nederlandse vereniging voor criminologie, 2021, p. 2-3.

A.B. Carter, J. Deutch & P. Zelikow, 'Catastrophic Terrorism', *Foreign Affairs* 1999(6), p. 80-94.

R.S. Chari, 'The 2004 Spanish Election: Terrorism as a Catalyst for Change?', *West European Politics* 2004, p. 954-963.

V. Cheterian, 'ISIS genocide against the Yazidis and mass violence in the Middle East', *British journal of Middle Eastern studies* 2019, p. 629-641.

C.P.M. Cleiren, 'Tot hier en ... toch verder. Op en over de grens van het regulier strafrechtelijk instrumentarium', in: R.H. Haveman & H.C. Wiersinga (red.) *Langs de randen van het strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 111-128.

C.P.M. Cleiren, 'Aanwijzingen voor de wetgeving bij veiligheidsvraagstukken en terrorismebestrijding. Grenzen aan de dynamische wisselwerking tussen materieel en formeel strafrecht', in: W. Huisman, L.M. Moerings & G. Suurmond (red.), *Veiligheid en recht. Nieuwe doelwitten en strategieën*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 175-192.

J.P. Cnossen en M.A.H. van der Woude, 'De "aangewezen" aanpak ter voorkoming van terreur?', *Strafblad* 2016, p. 251-258.

Commissie Evaluatie Antiterrorismebeleid, *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen,* Den Haag: Staatsuitgeverij 2009.

P. Dekker, *Politieke polarisatie in Nederland*, Utrecht: Skanderbeg Books 2022.

C. Echeverría Jesús, 'The current state of the Moroccan Islamic Combatant Group', CTC Sentinel, 2009 (2)3.

C. Fijnaut, 'Terrorismebestrijding. De belangrijke rol van het strafrecht bij de bestrijding van (islamitisch) terrorisme', *RMThemis* 2005, p. 210-215.

J.W. Fokkens, 'Strafrecht en terrorisme', *NJB* 2004, p. 1347-1351.

A. Fransen, J. Kerkhofs & P.A.M. Verrest, *Terrorisme: een analyse van het Belgische en Nederlandse materieel strafrecht* (preadvies Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht), Oisterwijk; Wolf Legal Publishers 2017.

P.M. Frielink, 'Terreurbestrijding en strafwetgeving', *Strafblad* 2004, p. 236-244.

S.M. Friis, '"Beyond anything we have ever seen": beheading videos and the visibility of violence in the war against ISIS', *International Affairs* 2015, p. 725-746.

R. Gan, L.S. Neo & M. Khader, 'Change is the Only Constant: The Evolving Role of Women in the Islamic State in Iraq and Syria (ISIS)', *Women & Criminal Justice* 2019, p. 204-220.

B. van Gestel, *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag: WODC-Cahier 2020-2.

B. van Gestel, J.J. van Berkel & R.F. Kouwenberg, *Bestuurlijke vrijheidsbeperking van jihadisten Het gebruik van de 'Tijdelijk wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding' in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet*, Den Haag: WODC Cahiers 2019-4.

B. van Gestel et al., *Signalen van terrorisme en de Opsporingspraktijk. De Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking*, Den Haag: WODC Cahier 2009-10, p. 44.

B. van Gestel en C.J. de Poot, *Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven*, Den Haag: WODC Cahier 2014-6.

B. van Gestel, C.J. de Poot en R.F. Kouwenberg, *De Wet opsporing terroristische misdrijven drie jaar in werking*, Den Haag: WODC Memorandum 2010-3.

B. van Gestel, C.J. de Poot en R.F. Kouwenberg, *Opsporing van terrorisme in de praktijk. De Wet opsporing terroristische misdrijven vier jaar in werking*, Den Haag: WODC Cahier 2012-4.

M. de Goede & M. Wesseling, 'Secrecy and Security in Transatlantic Terrorism Finance Tracking', *Journal of European Integration* 2017, p. 253-269.

B.G.J. de Graaff, 'Hedendaags terrorisme en fanatisme: voor een goed begrip', in: E.R. Muller, U. Rosenthal & R. de Wijk (red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2008.

B. de Graaf, *Theater van de angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*, Amsterdam: Boom 2010.

M.T. Greenwood, 'Islamic State and al-Qaeda's Foreign Fighters', Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, *The Quarterly Journal* 2017, p. 87-98.

M.L.M. Hertogh & H.A.M. Weyers, *Recht van onderop: Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi 2011.

M.F.H. Hirsch Ballin, *Anticipative Criminal Investigation. Theory and Counterterrorism Practice in the Netherlands and the United States* (diss. Utrecht), Den Haag: T.M.C. Asser Press/Springer 2012.

E. Hodge & H. Hallgrimsdottir, 'Networks of Hate: The Alt-right, "Troll Culture", and the Cultural Geography of Social Movement Spaces Online', *Journal of Borderlands Studies*, 2020, p. 563-580.

M. Horta Ribeiro et al., 'The Evolution of the Manosphere across the Web', *Proceedings of the International AAAI Conference on Web and Social Media* 2021, p. 196-207.

J. de Hullu, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

H.J. Ingram, 'Three Traits of the Islamic State's Information Warfare', *The RUSI Journal* 2014(6), p. 4-11.

Intelligence and Security Committee, *Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005*, 30 maart 2006.

R. Jansse, 'Fighting terrorism in the Netherlands; a historical perspective', *Utrecht Law Review* 2005, p. 55-67.

J. Jordán & N. Horsburgh, 'Spain and Islamism: Analysis of the Threat and Response 1995-2005', *Mediterranean Politics* 2006, p. 209-229.

J. Jordán & R. Wesly, 'The Madrid Attacks: Results of Investigations Two Years Later', *Terrorism Monitor* 2006(5), p. 1-4.

B.W.A. Jue-Volker, 'Gebiedsverboden in het bestuursrecht en het strafrecht: uitbreiding of wildgroei?', in: A.J. Wierenga, B.W.A. Jue-Volker & A.E. van Rooij, *Openbare-orderecht in ontwikkeling* (preadviezen voor de bijeenkomst van de Jonge VAR), Den Haag: Boom Juridisch 2016, p. 61-117.

P.H.P.H.M.C van Kempen, 'Terrorismebestrijding door marginalisering strafvorderlijke waarborgen', *NJB* 2005, p. 397-400.

B.F. Keulen, 'Strafrecht en crises', in: *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging* 2014-I, p. 195-261.

De Kinderombudsman (19 april 2018), *Position Paper. Nederlandse kinderen in kampen in Syrië: De overheid moet zijn verantwoordelijkheid nemen deze kinderen te beschermen*, te raadplegen via https://www.kinderombudsman.nl/publicaties/position-paper-nederlandse-kinderen-in-kampen-in-syrie (bekeken juni 2023).

P. Klerks, *Terrorismebestrijding in Nederland 1970-1988*, Amsterdam: Ravijn 1989.

P. Klerks, Misleiding tijdens de coronapandemie. Over nepnieuws, complotdenken en maatschappelijke ontvankelijkheid, *Justitiële verkenningen* 2021/3, p. 72-92.

A.M. Kruglova, '"I Will Tell You a Story about Jihad": ISIS's Propaganda and Narrative Advertising', *Studies in Conflict & Terrorism* 2021, p. 115-137.

P. van der Kruijs, 'Het vereiste van redelijk vermoeden op basis van anonieme informatie in het bijzonder bij terroristische misdrijven', *Strafblad* 2004, p. 255-270.

N.J.M. Kwakman, *Terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2013.

P. Lagerwaard, 'Financiële surveillance en de rol van de Financial Intelligence Unit (FIU) in Nederland', *Beleid & Maatschappij* 2022, p. 1-25.

W. Laqueur, 'Postmodern Terrorism', *Foreign Affairs* 1996(5), p. 24-36.

S. de Leede, *Westerse vrouwen en meisjes in het mondiaal jihadisme van Islamitische Staat. Achtergrond en verdieping op de rol van vrouwen in het mondiaal jihadisme vanuit historisch perspectief*, rapport in opdracht van Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2017.

T. Liefaard, C. Sandelowsky-Bosman, 'Rechtsmacht anno 2020. Over de verantwoordelijkheid van Nederland om Nederlandse kinderen in Syrië, Turkije en Irak te beschermen', *Nederlands Juristenblad* 2020, p. 1801-1805.

J.M. Lintz, *De plaats van de Wet terroristische misdrijven in het materiële strafrecht. Een onderzoek naar de wederzijdse beïnvloeding door de Wet terroristische misdrijven en het Wetboek van Strafrecht en enkele bijzondere wetten* (diss. Rotterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007

N.S. Love, Shield Maidens, Fashy Femmes, and Tradwives: Feminism, Patriarchy, and Right-Wing Populism, *Frontiers in Sociology* 2020, p. 1-3.

S. Mahmood & H. Rane, 'Islamist narratives in ISIS recruitment propaganda', *Journal of International Communication* 2017, p. 15-35.

G. Martin, *Understanding Terrorism, Challenges, Perspectives and Issues,* London: Sage Publications 2006.

T. Mehra, *De Repatriëring van Vijf Vrouwen en Elf Kinderen uit Syrië: een Keerpunt in Nederland?* ICCT Publications 2022.

T. Mehra & J. Cook, 'An Attack on the Capitol and Democracy: An Act of Terrorism?', 2021, online publicatie ICCT.

P.A.M. Mevis, 'Enkele opmerkingen over aard, formulering en toepassing van bepaalde straf(maximum)verhogende omstandigheden, recidive en terroristisch misdrijf in het bijzonder', in: M.S. Groenhuijsen & J.B.H.M. Simmelink (red.), *Glijdende schalen. Liber amicorum J. de Hullu*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2003, p. 433-451.

G.P.M.F. Mols, 'Over het bereik van artikel 134a Sr: het diasporaperspectief', *Nieuwsbrief Strafrecht* 2015, p. 49-56.

G. Mythen, S. Walklate, en F. Khan., 'Why Should We Have to Prove We're Alright? Counter-terrorism, Risk and Partial Securities', *Sociology* 2013, p. 383-398.
J.S. Nan e.a., *Verhoging strafmaximum moord; is veertig het nieuwe dertig?*, Rotterdam/Den Haag: Erasmus School of Law/WODC 2019.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, 'Eerste communicatie bij terrorismebestrijding', in: E.R. Muller, U. Rosenthal & R. de Wijk (red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2008.

Nationaal Coördinator voor Terrorismebestrijding en Veiligheid, Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2014.
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2016.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *De golfbewegingen van rechts-extremistisch geweld in West-Europa. Aard, ernst en omvang van de rechts-extremistische geweldsdreiging in West-Europa*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018.

Nationaal Coördinator voor Terrorismebestrijding en Veiligheid, Jaarverslag 2018, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) 2020*, www.nctv.nl (voor het laatst geraadpleegd in mei 2023).

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Themarapportage polarisatie, extremisme en terrorisme*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022.

Nationaal Coördinator voor Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Rapportage integrale aanpak terrorisme*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022.

H. Nelen, F. Leeuw & S. Bogaerts, *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek*, Boom Juridische uitgevers 2010.

L. Nickolson et al., *Extremistisch Denken en Doen. Een systematische studie van empirische bevindingen over het radicaliseringsproces*, Den Haag: WODC 2021.

S. Noor, *Vrouwelijke ISIS-gangers: waarom gaan ze?* Publicatie van Kennisplatform Integratie & Samenleving – Polarisatie en Verbinding 2016.

M. van Noorloos, 'De strafrechtelijke aanpak van terrorisme en Syriëgangers vanaf 2014', *DD* 2015/56.

M. van Noorloos, 'Annotatie Lang. Voorbereiding van terrorisme', *Crimmigratie en recht* 2019, p. 114-121.

C.M. Pelser, 'Samenspanning: over *overt act* en uiterlijke verschijningsvorm', in: M. Boone e.a. (red.), *Discretie in het strafrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 175-194

M. Pestman en T.M.D. Buruma, 'Terrorismevervolgingen: een bloemenketting met doornen', *Strafblad* 2016/37.

C.J. de Poot et al., *De opsporing verruimd? De wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*, Den Haag: WODC Cahier 2008-9.

C.J. de Poot en S. Flight, *Ruimte om te delen. De CT Infobox tien jaar in werking*. Den Haag: WODC 2015.

E. Prakken, Terrorisme en het strafproces, *Strafblad* 2004, p. 228-236.

E. Prakken, D. Roef, 'Strafbare voorbereiding in Nederland: juridische overkill', in; F. Verbruggen, E. Prakken & D. Roef, *Voorbereidingshandelingen in het strafrecht* (preadviezen Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2003.

M. van Puffelen, *Rechtsextremisme. Geweld met een rechtsextremistisch motief*, rapport DSP Groep 2021.

F. Reinares, 'After the Madrid Bombings: Internal Security Reforms and Prevention of Global Terrorism in Spain', *Studies in Conflict & Terrorism*, 2009, p. 367-388.

J. van de Rijt & D.J. Weggemans, 'Terrorisme-gedetineerden: over scheiding, spreiding en re-integratie', *Sancties* 2017, p. 204-215.

R.A. Roks & J. van der Schoot, 'Het aanpassingsdilemma online: een verkennend onderzoek naar extreemrechts op social media', *Tijdschrift voor Criminologie* 2019, p. 225-245.

Th. de Roos, 'Opsporingsbevoegdheden verruimd in strijd tegen terrorisme. De nieuwe wetsvoorstellen helpen niet', *Advocatenblad* 2004, p. 176-180.

W. Rose, R. Murphy & M. Abrahms, 'Does Terrorism Ever Work? The 2004 Madrid Train Bombings', *International Security* 2007, p. 185-192.

A.E.M. Röttgering en L.M.J. Backx, 'Terrorismebestrijding: strafrecht tegen jihad?' *Strafblad* 2004, p. 246-254.

J. de Roy van Zuijdewijn, 'Terrorism and Beyond: Exploring the Fallout of the European Foreign Fighter Phenomenon in Syria and Iraq', *Perspectives on Terrorism* 2016/6, p. 82-96.

P. Scheffer, 'Het multiculturele drama', *NRC Webpagina,* 29 januari 2000.

A.P. Schmid, 'Politiek geweld en terreurbestrijding in Nederland', *Tijdschrift voor Criminologie* 1989, p. 333-357.

B.W. Schuurman, *Becoming a European homegrown jihadist: a multilevel analysis of involvement in the Dutch Hofstadgroup, 2002-2005* (diss. Leiden), 2017.

N. Sterkenburg, *Van actie tot zelfverwezenlijking: routes van toetreding tot radicaal- en extreemrechts*, proefschrift Universiteit Leiden, Leiden 2021.

K. Veegens, 'Het 10-jarig bestaan van de Wet Terroristische Misdrijven. Stand van zaken in de jurisprudentie', *DD* 2014/31.

C. Vianna de Azevedo, 'ISIS Resurgence in Al Hawl Camp and Human Smuggling Enterprises in Syria', *Perspectives on Terrorism* 2020/4, p. 43-63.

T. Vis, *Intelligence, politie en veiligheidsdienst: verenigbare grootheden?* (diss. Tilburg) 2012.

J.M. ten Voorde, 'Het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme getoetst aan criteria voor strafbaarstelling in de voorfase', *DD* 2012, p. 94-112.

J.M. ten Voorde, in: C.P.M. Cleiren et al. (red.), *T&C Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer, aant. bij art. 131.

D.J. Weggemans & B.A. de Graaf, *Na de vrijlating: Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerden*, Amsterdam: Reed Business 2015.

D. Weggemans, R. Peters, E. Bakker & R. de Bont, *Bestemming Syrië: een exploratieve studie naar de leefsituatie van Nederlandse 'uitreizigers' in Syrië*, Universiteit Leiden & Universiteit van Amsterdam 2016.

M. Wesseling & M. de Goede, *Beleid bestrijding terrorismefinanciering: Effectiviteit en effecten (2013-2016)*, WODC: Den Haag 2018.

S. Wittendorp, E. Bakker, J. de Roy van Zuijdewijn & A. Koebrugge, *Strijd op meerdere fronten. De aanpak van jihadisme en buitenlandse strijders. Tien jaar CT-beleid in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS (2010-2019)*, ISGA Report, Universiteit Leiden 2020.

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

M.A.H. van der Woude, 'Brede benadering terrorismebestrijding', *Openbaar Bestuur* 2009, p. 2-5.

Y.D. Veilleux-Lepage, M.E. Kisyova en V.F. Newby, Conversations with other (alt-right) women: how do alt-right female influencers narrate a far-right identity?, *Journal For Deradicalization* 2022, p. 35-72.

Jurisprudentie

Rb Rotterdam 18 december 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AF2141.

Rb Rotterdam 5 juni 2003, ECLI:NL:RBROT:2003:AF9546.

Hof 's-Gravenhage 21 juni 2004, ECLI:NL:GHSGR:2006:AP2058

HR 5 september 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV4122, *NJ* 2006/336, m.nt. Schalken

HR 5 september 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV4144

HR 13 november 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA2553, *NJ* 2007/614.

HR 11 maart 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB7662, *NJ* 2008/329, m.nt. Borgers.

HR 13 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM2492, *NJ* 2011/293, m.nt. Buruma.

HR 15 november 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP7544, *NJ* 2012/36, m.nt. Schalken.

HR 31 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:1011, *NJ* 2016/435, m.nt. Keijzer.

HR 12 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:897.

Websites

- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2023), webpagina 'Uitreizigers en Terugkeerders'.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2023), webpagina 'Rechts-extremisme'.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2023), webpagina 'Anti-institutioneel extremisme'.

Bijlagen

Bijlage 1: Geraadpleegde experts

- mr. J.P. Cnossen (Radboud Universiteit, Faculteit Rechtsgeleerdheid)
- mr. dr. L.A. van Noorloos (Universiteit Leiden, Faculteit Rechtsgeleerdheid)
- prof. mr. C.P.M. Cleiren (Universiteit Leiden, Faculteit Rechtsgeleerdheid)
- prof. mr. dr. E.R. Muller (Universiteit Leiden, Faculteit Governance & Global Affairs)
- prof. mr. P.H.P.H.M.C. van Kempen (Radboud Universiteit, Faculteit Rechtsgeleerdheid)
- dr. F.F. Vermeulen (UvA, Faculteit der Maatschappij- en Gedragswetenschappen)
- mr. drs. T.M.D. Buruma (Prakken d'Oliveira Human Rights Lawyers/Universiteit Leiden, Faculteit Rechtsgeleerdheid)
- mr. dr. C.Y.M. Paulussen (UvA, Faculteit Rechtsgeleerdheid, T.M.C. Asser Instituut)
- mr. Q. Eijkman (Hogeschool Utrecht)
- dr. mr. F. Geelhoed (Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Rechtsgeleerdheid)
- drs. P. Knoope (Senior Visiting Fellow Clingendael)
- mr. F. Schüller (Prakken d'Oliveira Human Rights Lawyers)

Bijlage 2: Overzicht van wetten waarin naar terrorisme of terroristische misdrijven wordt verwezen

In dit rapport niet behandelde wetten waarin expliciet naar terrorisme wordt verwezen, anders dan naar terrorismefinanciering zijn:

Aanbestedingswet
Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied
Algemene nabestaandenwet
Algemene wet bestuursrecht
Kaderwet overige JenV-subsidies
Mediawet
Noodwet financieel verkeer
Overleveringswet
Sanctiewet
Uitleveringswet
Uitvoeringswet verdrag biologische wapens
Vreemdelingenwet 2000 (weigeren terugkeervisum)
Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jeugdigen
Wet bescherming Antarctica
Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek
Wet financiering politieke partijen
Wet financiering sociale verzekeringen
Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken
Wet tijdelijke regels SIS-verordening grenscontroles en SIS-verordening politiële en justitiële samenwerking in strafzaken
Zorgverzekeringswet
Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Bijlage 3: Geïnterviewde nationale organisaties CT-wetgeving

- Ministerie van BZK, DG AIVD
- Ministerie van J&V, DG Politie & Veiligheidsregio's
- Ministerie van J&V, DG Migratie/DMB
- Ministerie van SZW, Directie Samenleving en Integratie
- Ministerie van Defensie, Directie Juridische Zaken, Nationale Taken en Rechtshandhaving
- NCTV
- IND, SUA
- Nationale Politie
- Openbaar Ministerie
- KMar
- CTIVD
- VNG