

Cahier 2012-4

Opsporing van terrorisme in de praktijk

De Wet opsporing terroristische misdrijven vier jaar in werking

B. van Gestel
C.J. de Poot
R.J. Bokhorst
R.F. Kouwenberg

Cahier

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

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

Bestelgegevens

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer TN-3A03
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Fax: (070) 370 45 07
E-mail: wodc@minvenj.nl

Cahiers worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt.
Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl.

Inhoud

Samenvatting — 5

1 Inleiding — 11

- 1.1 Inleiding tot dit onderzoek — 11
- 1.2 Vraagstelling en opzet van het onderzoek — 12
- 1.3 Methode van onderzoek en gegevensverzameling — 12
- 1.3.1 Het gebruik van de wet - interviews — 12
- 1.4 Opbouw van het rapport — 13

2 Het gebruik van de nieuwe wet — 15

- 2.1 Opsporing van terroristische misdrijven en het gebruik van de nieuwe wet — 15
- 2.2 Opsporingsonderzoeken op grond van aanwijzingen (Titel Vb) — 16
- 2.3 Opsporingsonderzoeken op grond van een verdenking (Titel IVa) — 18

3 Signalen van terrorisme in veiligheidsrisicogebieden: onderzoeksmogelijkheden in de praktijk — 21

- 3.1 De wet, achtergrond en context — 21
- 3.2 Methode van onderzoek en gegevensverzameling — 24
- 3.3 Afspraken op papier — 25
- 3.4 Gebruik van de onderzoeksbevoegdheden 2007 - 2011 — 26
- 3.4.1 Buitengebied Schiphol — 26
- 3.4.2 Vertrekhal Schiphol — 28
- 3.4.3 Verzoek uit Amerika om 'interview' passagiers — 30
- 3.5 Onderzoeken van 'afwijkend' gedrag — 31
- 3.6 Onderzoek bij meldingen en crisis — 37
- 3.6.1 Meldingen en incidenten — 37
- 3.6.2 Verhoogd dreigingsniveau — 41

4 Ervaringen van rechters-commissarissen en advocaten — 45

5 Conclusies — 49

Summary — 55

Literatuur — 61

Bijlage

- 1 Begeleidingscommissie — 63

Samenvatting

Op 1 februari 2007 is de 'Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven' in werking getreden. Deze wet is erop gericht om opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven in een vroege(re) fase mogelijk te maken en langer te laten voortduren. Hiertoe zijn de volgende bevoegdheden ingevoerd:

- Er is een lichter criterium geïntroduceerd voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, namelijk het bestaan van aanwijzingen dat een terroristisch misdrijf zal worden gepleegd.
- Om de effectiviteit van het verkennend onderzoek te vergroten zijn er twee bepalingen opgenomen die zien op het vorderen van geautomatiseerde gegevensbestanden en identificerende gegevens zoals naam, adres en administratieve kenmerken.
- In daartoe – al dan niet permanent – aangewezen gebieden zijn de mogelijkheden om personen, voertuigen en voorwerpen te onderzoeken verruimd.
- Het is mogelijk gemaakt om bij verdenking van een terroristisch misdrijf bewaring te bevelen, zonder dat er sprake hoeft te zijn van ernstige bezwaren.
- Het moment waarop de verdachte van een terroristisch misdrijf inzage krijgt in alle processtukken kan langer worden uitgesteld, doordat de voorlopige hechtenis tot maximaal twee jaar extra kan voortduren.

Om zicht te houden op de wijze waarop deze nieuwe wet wordt toegepast, is de uitwerking van de wetgeving in de praktijk gemonitord. Deze vierde monitorrapportage bestrijkt een periode van een jaar, lopend van februari 2010 tot februari 2011.

Dit is de laatste rapportage waarin aandacht wordt geschonken aan de ervaringen die politie en Openbaar Ministerie hebben opgedaan met de toepassing van de wet. Daarnaast is in dit rapport aandacht besteed aan de toepassing van onderzoeksbevoegdheden in (tijdelijke en permanente) veiligheidsrisicogebieden en aan de ervaringen van de zittende magistratuur (RC's) en de advocatuur met de verruimde bevoegdheden uit de wet. In het slothoofdstuk blikken we terug op de wijze waarop de Wet opsporing terroristische misdrijven de afgelopen vier jaar is gebruikt.

Het gebruik van de wet

In hoofdstuk 2 van dit rapport komt naar voren dat in het vierde jaar dat de wet van kracht is, beperkt ervaring is opgedaan met het gebruik van de nieuwe wet. Tussen februari 2010 en februari 2011 zijn in totaal 17 terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken gestart: 10 zaken werden onder gezag van het Landelijk Parket uitgevoerd door de Nationale Recherche, 7 onder gezag van een arrondissementsparket in een politieregio. In de meeste onderzoeken die in deze periode zijn gestart, zijn bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet (14).

In 2 van de 17 opsporingsonderzoeken is gebruik gemaakt van de nieuwe Wet opsporing terroristische misdrijven, in beide gevallen zijn bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet op grond van aanwijzingen. Eénmaal gebeurde dit bij een onderzoek van de Nationale Recherche en het Landelijk Parket en éénmaal in een onderzoek dat in een politieregio speelde.

Als we kijken naar de (semi)permanente veiligheidsrisicogebieden die in het kader van de wet zijn aangewezen, zien we dat in één van de permanente veiligheidsrisicogebieden gebruik is gemaakt van de bevoegdheden uit de nieuwe wet, namelijk

op Schiphol. In de onderhavige onderzoeksperiode zijn geen nieuwe veiligheidsrisicogebieden vastgesteld, ook zijn geen tijdelijke risicogebieden aangewezen. Verder is in de onderzoeksperiode geen gebruik gemaakt van andere verruimde bevoegdheden die de wet biedt: er zijn in de onderzoeksperiode geen verkennende onderzoeken verricht en er is geen gebruik gemaakt van uitstel tot volledige inzage in processtukken. Ook is er in deze monitorronde geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot toepassing van inbewaringstelling buiten ernstige bezwaren. Dit beeld van het gebruik van de wet komt overeen met het beeld dat naar voren kwam in de drie voorgaande monitorrondes.

Signalen van terrorisme in veiligheidsrisicogebieden: onderzoeksmogelijkheden in de praktijk

De Wet opsporing terroristische misdrijven biedt een verruiming van de mogelijkheid om in openbare ruimten personen te fouilleren en vervoermiddelen en voorwerpen te onderzoeken (Titel Vb, art. 126zq-zs Sv). Het gaat om bevoegdheden die kunnen worden uitgevoerd in daarvoor aangewezen gebieden, zogenoemde *veiligheidsrisicogebieden*. In hoofdstuk 3 van dit rapport gaan we in op de wijze waarop die bevoegdheden vanaf de invoering van de wet zijn gebruikt. Ook komt aan de orde op welke wijze en in welke situaties toepassing van de bevoegdheden is *overwogen* door functionarissen uit het veld van politie, justitie en lokaal bestuur. Welke andere wettelijke bevoegdheden zijn in die situatie eveneens overwogen om informatie over een gebiedsgebonden dreiging nader te onderzoeken? Wat zijn alternatieve handelingsstrategieën als bij informatie over een gebiedsgebonden dreiging geen gebruik wordt gemaakt van de Wet opsporing terroristische misdrijven? Uit het onderzoek komt naar voren dat de verruimde fouilleerbevoegdheden in de aangewezen veiligheidsrisicogebieden in de praktijk vooral worden overwogen vanuit het perspectief van de veiligheid. Het doel van de inzet van de bevoegdheden is primair het voorkomen van een terroristische aanslag. In veel mindere mate wordt de inzet overwogen vanuit het perspectief van de opsporing. Volgens geïnterviewde sleutelinformanten uit de opsporingspraktijk zouden de onderzoeksbevoegdheden de volgende concrete rol kunnen spelen:

- Het nader onderzoeken van afwijkend gedrag in een mensenmenigte, op drukke plekken of in risicovolle gebieden (Schiphol, treinstations, bij persoonsbeveiliging). Bij deze toepassing worden 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf' gekoppeld aan gesignaleerd afwijkend gedrag.
- Het onderzoeken in situaties van een (dreigende) crisis, om de orde te handhaven en eventuele verdachten op te sporen. Bij deze toepassing worden 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf' gekoppeld aan een verhoogd alerteringsniveau, al dan niet voortkomend uit een melding. Het kan dan ook gaan om een evenement met een verhoogd dreigingsniveau.
- Het onderzoeken van mensen waarover een melding is binnengekomen maar die (nog) niet verdacht zijn. Het gaat dan om situaties waarin vanuit het buitenland is verzocht om personen die op Schiphol aankomen, te interviewen. Bij deze toepassing worden 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf' gekoppeld aan een melding en een verzoek van een buitenlandse opsporingsdienst. De fouillering maakt het mogelijk om de betreffende persoon nader te onderzoeken, zonder meteen een opsporingsproces te moeten starten.

In de praktijk wordt voor het onderzoeken van een mogelijke gebiedsgebonden dreiging bijna altijd gebruik gemaakt van andere, reeds langer bestaande wetgeving. Het gaat dan met name om artikel 2 van de Politiewet 1993 (voor afzetting

en/of ontruiming van een gebied en het aanspreken van mensen), artikel 176 van de Gemeentewet, de gemeentelijke noodverordening (voor het opstellen van gebiedsgebonden voorwaarden, eisen en verboden bij evenementen en andere speciale gebiedsgebonden gebeurtenissen) en de Wet op de identificatieplicht (voor het vragen naar een ID-bewijs en het onderzoeken van tassen en kleding). Uit de interviews komt naar voren dat er situaties denkbaar zijn waarbij de fouilleerbevoegdheden meerwaarde kunnen hebben. Tegelijkertijd menen geïnterviewden dat er nauwelijks situaties denkbaar zijn waarbij je in een dreigende situatie niet zou kunnen acteren. Een aspect van belang daarbij is het feit dat politie en justitie bij twijfel geen risico's nemen en mensen aanspreken, nader onderzoeken en in geval van twijfel aanhouden. Dat daarbij niet altijd helder is op grond van welke bevoegdheid dat gebeurt, is voor hen minder van belang.

Verder komt in hoofdstuk 3 naar voren dat de kennis over de nieuwe wettelijke fouilleerbevoegdheden in de uitvoeringspraktijk beperkt is. Het feit dat de wet weinig wordt gebruikt, zorgt er ook voor dat de wet 'verstoff'. Landelijke politiediensten zoals de spoorwegpolitie en de DKDB betreuren dat er geen concrete uitvoeringsinstructie is geschreven toen de wet werd ingevoerd. De vereiste afstemming met de lokale driehoek heeft in de praktijk, volgens leidinggevende functionarissen van deze diensten, voor stagnatie gezorgd en voor het niet verder uitwerken en kenbaar maken van de wettelijke bevoegdheden. Dit heeft ertoe kunnen leiden dat mensen in de uitvoeringspraktijk onvoldoende kennis in handen hebben om de bevoegdheden adequaat te kunnen inzetten.

Terrorismedreiging is in de praktijk niet gemakkelijk te scheiden van andere gebiedsgebonden dreigingen. De vraag die wordt opgeworpen is of mensen in de praktijk wel uit de voeten kunnen met dat onderscheid tussen verschillende gebiedsgebonden dreigingen, als het gaat om toepassing van bevoegdheden.

Ervaringen van advocaten en rechters-commissarissen

Enkele van de opsporingsonderzoeken waarbij bevoegdheden uit de Wet opsporing terroristische misdrijven zijn gebruikt, hebben geleid tot betrokkenheid van rechters-commissarissen en advocaten. Dat was in verband met de toepassing van dwangmiddelen of opsporingsbevoegdheden bij die onderzoeken.

Ofschoon de mogelijkheden die de wet biedt voor opsporing en bewaring ruimer zijn, is in de praktijk gebleken dat hier maar mondjesmaat gebruik van wordt gemaakt. Advocaten en rechters-commissarissen zien dit ook zo. De advocaten spreken zich kritisch uit over het scala aan mogelijkheden dat de wetgeving biedt. Voor de rechters-commissarissen lijkt het beperkte gebruik van de wet de scherpe kantjes er wat af te halen. Het perspectief van de geïnterviewde advocaten en rechters-commissarissen verschilt niet wezenlijk waar het gaat om de erkenning van het bestaan van situaties waarin het noodzakelijk is om met spoed op een dreigende situatie te kunnen reageren. Dit komt overeen met de opvattingen van politie en Openbaar Ministerie op dit vlak.

Overzicht van de wet vier jaar in werking (2007-2011)

In het slothoofdstuk van het rapport wordt een overzicht gegeven van het gebruik van de nieuwe wet in de vier jaar dat deze nu in werking is. In vier jaar tijd – tussen 1 februari 2007 en 1 februari 2011 – zijn in totaal 106 terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken uitgevoerd. Dat betreft zowel uitgebreide langlopende zaken als kleine kortdurende 'mini-onderzoekjes'. Van de 106 opsporingsonderzoeken die

in vier jaar tijd zijn verricht, is in 18 gebruik gemaakt van de nieuwe opsporingsbevoegdheden. In het eerste jaar is relatief vaak gebruik gemaakt van de nieuwe wettelijke mogelijkheden. Bij 5 onderzoeken zijn toen bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet op grond van aanwijzingen. Daarnaast is in dat jaar 3 keer gebruik gemaakt van de toepassing van inbewaringstelling buiten ernstige bezwaren. In de jaren daarna is elk jaar enkele keren gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bijzondere bevoegdheden in te zetten op grond van aanwijzingen. Ook is nog tweemaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid om verdachten in bewaring te stellen zonder ernstige bezwaren. Verder wordt vanaf de zomer van 2008 in één permanent veiligheidsrisicogebied gebruik gemaakt van de bevoegdheden om personen, voertuigen en voertuigen te onderzoeken, namelijk in het buitengebied van Schiphol. Tot slot is in de vier jaar dat de wet van kracht is geen gebruik gemaakt van de andere verruimde bevoegdheden die de wet biedt: er zijn geen verkennende onderzoeken verricht en er is nooit gebruik gemaakt van uitstel tot volledige inzage in processtukken. In de vier jaar dat we dit onderzoek uitvoeren, hebben we geïnterviewden ook nooit gehoord over overwegingen omtrent het gebruik van deze laatstgenoemde bevoegdheden.

Van alle verruimingen die de Wet opsporing terroristische misdrijven biedt, is het meest gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten op grond van Titel Vb. De veronderstelling van de wetgever bij deze verruiming was dat politie en justitie in een eerder stadium bijzondere opsporingsbevoegdheden zouden kunnen inzetten, waardoor ze beter dan voorheen in staat zouden zijn om bewijs te vergaren waarmee personen kunnen worden vervolgd die betrokken zouden zijn bij de voorbereidingen van een terroristisch misdrijf. Reeds beschikbare informatie zou in een eerdere fase door middel van onderzoek beter kunnen worden geïdentificeerd, waardoor risico's zouden kunnen worden uitgesloten en strafbare gedragingen zouden kunnen worden opgespoord. Tot nu toe is in elk jaar enkele keren een tactisch opsporingsonderzoek gestart op grond van het criterium aanwijzingen. Of deze onderzoeken voorheen niet zouden zijn uitgevoerd op grond van een verdenking, is niet te zeggen. Wel stellen geïnterviewden dat het comfortabel is om bij twijfel over een verdenking, terug te kunnen vallen op het criterium aanwijzingen, en de situatie zodoende toch goed te kunnen onderzoeken.

De meeste aanwijzingen-onderzoeken van de afgelopen vier jaar zijn vroeg of laat stopgezet wegens gebrek aan bewijs; er kon geen bevestiging worden gevonden voor de startinformatie of de bestaande aanwijzingen werden ontkracht (bijvoorbeeld het voorbereiden van een aanslag of het bezitten van explosieve stoffen). Enkele aanwijzingen-onderzoeken zijn na korte tijd omgezet in een verdenking-onderzoek. In die onderzoeken werd de startinformatie wel bevestigd en is, op grond van Titel Vb, voldoende informatie verzameld om te komen tot een verdenking (bijvoorbeeld over de betrokkenheid bij bedreiging met een terroristisch oogmerk, over betrokkenheid bij financiering van terroristische activiteiten). Het opsporingsonderzoek en de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen is in die gevallen voortgezet onder het criterium verdenking. Andersom zagen we ook enkele verdenking-onderzoeken die na korte tijd zijn omgezet in een aanwijzingen-onderzoek, toen bleek dat er geen grond meer was voor de verdenking maar er nog wel aanwijzingen bestonden die verder onderzoek rechtvaardigden.

Verder laat de monitor zien dat een aantal aanwijzingen-onderzoeken onderdeel vormen van reguliere onderzoeken die op grond van een verdenking zijn gestart. Het aanwijzingen-onderzoek loopt dan parallel aan het reguliere verdenking-onderzoek. Dat is meestal het geval als het opsporingsteam een groep personen rondom een verdachte wil onderzoeken, zonder dat voor de gehele groep een verdenking bestaat. In die gevallen biedt de wet een uitkomst en kan met behulp van de ver-

ruiming onderzocht worden welke connecties nu bestaan tussen betrokken personen.

Het inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van Titel Vb vormt in de opsporingspraktijk dus vooral meerwaarde in combinatie met Titel IV: de onderzoeken lopen gelijk op of volgen elkaar op in de tijd. De mogelijkheid om te schakelen tussen de verschillende criteria wordt door verschillende politie- en justitiefunctionarissen genoemd als een belangrijke meerwaarde van de nieuwe wet. Er kunnen op proportionele wijze bevoegdheden worden ingezet en de nieuwe wet biedt soelaas in verschillende stadia van de opsporing, zo is de redenering. Het inbouwen van een extra fase in een opsporingsonderzoek dient ook ter bescherming van de personen die onderwerp zijn van strafrechtelijk onderzoek, zo stelt een aantal opsporingsfunctionarissen. Als de startinformatie niet wordt bevestigd of zelfs wordt ontkracht, komen die personen niet in de justitieboeken voor als verdachten van een terroristisch misdrijf. De mogelijke schade die mensen hiervan zouden kunnen ondervinden, zou dan achterwege blijven.

Definitie van terrorisme en gevolgen voor registratie en toepassing van de wet

In het slot van hoofdstuk 5 wordt gekeken naar het totaal aantal terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken in de afgelopen vier jaar. Wat opvalt is dat het aantal onderzoeken in deze laatste monitorronde aanzienlijk lager ligt dan in de jaren daarvoor. Dat kan geheel op toeval berusten en hoeft niet te wijzen op een trendmatige ontwikkeling. Het lagere aantal opsporingsonderzoeken in het laatste jaar zou ook te maken kunnen hebben met een registratie-effect. Daar zou met name sprake van kunnen zijn als het gaat om het aantal regionale opsporingsonderzoeken.

In de regio ligt het aantal terrorismegerelateerde onderzoeken in deze monitorronde lager dan daarvoor; deze ronde tellen we 7 regionale onderzoeken en in voorgaande monitorrondes respectievelijk 9 (1^e ronde), 14 (2^e ronde) en 21 (3^e ronde). In de vorige twee monitorrondes maakten de (zeer) kortdurende onderzoeken naar dreigingen en bommeldingen deel uit van het totale aantal onderzoeken in de regio. Bij die kortlopende onderzoeken bleek bij nader inzien altijd sprake te zijn van loos alarm; de bommelding of dreiging kon gaandeweg het onderzoek gerelateerd worden aan baldadigheid of psychische problematiek en bleek elke keer een niet serieus te nemen dreiging te zijn. Deze onderzoeken werden aanvankelijk wel gestart op grond van een verdenking van een terroristische dreiging en werden om die reden meegenomen in ons cijfermatige overzicht. Dergelijke kleine onderzoeken zijn in deze laatste monitorronde niet of nauwelijks gemeld door geïnterviewden. Het is goed voorstelbaar dat deze kleine zaken – over bedreigingen en bommeldingen – door opsporingsfunctionarissen nu niet meer bestempeld worden als ‘terrorismegerelateerd’, zodat ze ook niet in ons overzicht terechtkomen. We gaan bij ons overzicht immers uit van de definities die de politie en het Openbaar Ministerie zelf hanteren. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het veel lagere aantal opsporingsonderzoeken in de regio, en zou passen in een tendens om incidenten en bedreigingen minder snel onder de noemer ‘terrorisme’ te scharen.

De algemene vraag die hier verwant mee is, is welke definitie in de opsporingspraktijk gehanteerd wordt voor het begrip ‘terroristisch misdrijf’ en welke fenomenen in de opsporing beschouwd worden als zijnde terroristisch. Zoals in dit rapport en in de vorige rapportages naar voren kwam, is die definitie niet eenduidig en verschilt deze tussen personen, diensten en regio’s. Zo werd in één regio de bedreiging van een officier van justitie beschouwd als dreiging met terroristisch oogmerk, terwijl in een andere regio dit misdrijf niet werd geschaard onder de noemer ‘terrorisme’. Verder

kwam in de verschillende monitorrondes naar voren dat niet alle terrorismegerelateerde bedreigingen gekoppeld kunnen worden aan een religieus, politiek of ideologisch motief. Dat is op grond van de wet ook niet vereist. De bedreigingen en meldingen die *wel* gerelateerd konden worden aan een ideologie of religie, waren niet uitsluitend gericht op islamitisch terrorisme. Zo zijn er in de afgelopen jaren ook terrorismegerelateerde onderzoeken uitgevoerd naar dierenrechtenextremisme, naar afscheidingsbewegingen en naar een extreem rechtse organisatie.

Het is aannemelijk dat de definitie van 'terroristisch misdrijf' ook door de tijd heen verandert, mede onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen, politieke agenda's en actuele gebeurtenissen. Bij het interpreteren van cijfers over terrorisme en terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken, dient daar rekening mee te worden gehouden.

De definitie die men hanteert van terrorisme heeft niet alleen consequenties voor de registratie van het aantal terrorismezaken, maar ook voor de toepassing van de wet. Want zaken die bij de start van een opsporingsonderzoek door politie en justitie beschouwd worden als mogelijk terrorismegerelateerd, komen in principe in aanmerking voor het gebruik van de nieuwe wet. Het begrip 'terrorisme' wordt in de uitvoeringspraktijk met name lastig gevonden bij gebiedsgebonden bedreigingen. Terrorismedreiging is in de praktijk moeilijk te scheiden van andere gebiedsgebonden dreigingen en ter plekke – in een crisissituatie of in een drukke mensenmenigte – kan door politiemensen en justitiefunctionarissen vaak niet meteen worden bepaald of een dreiging terroristisch van aard is of niet. De vraag die dan rijst is of de fouilleerbevoegdheden uit de Wet opsporing terroristische misdrijven wel of niet in die situaties kunnen worden gebruikt. De definitie die we hanteren van terroristisch misdrijf heeft dus directe consequenties voor de toepassingsmogelijkheden van de wet.

1 Inleiding

1.1 Inleiding tot dit onderzoek

Op 1 februari 2007 is de 'Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven' in werking getreden. Deze wet – die we in dit rapport ook korter weergeven als de 'Wet opsporing terroristische misdrijven' – is erop gericht om opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven in een vroege(re) fase mogelijk te maken en langer te laten voortduren, om zodoende terroristische misdrijven te voorkomen. Het doel van de wettelijke maatregelen is de preventieve functie van het strafrechtelijk optreden te verbeteren. De grote nadruk op de preventieve functie van strafrechtelijk optreden vloeit enerzijds voort uit de redenering dat terrorisme moeilijk te bestrijden is met klassieke strafrechtelijke middelen. Terroristen lijken zich immers niet te laten weerhouden door de dreiging van een hoge straf. Anderzijds gaat het bij terrorisme vaak om zeer ernstige destructieve misdrijven. Om de onderzoeksmogelijkheden bij terroristische misdrijven te vergroten is een aantal wetswijzigingen doorgevoerd. Kort gezegd gaat het om:

- De introductie van een lichter criterium voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, namelijk het bestaan van aanwijzingen dat een terroristisch misdrijf zal worden gepleegd;
- Een verruiming van de mogelijkheden om in een verkennend onderzoek informatie te verzamelen door de introductie van bepalingen die zien op het vorderen van geautomatiseerde gegevensbestanden en identificerende gegevens, zoals naam, adres en administratieve kenmerken;
- Een verruiming van de mogelijkheden om personen, voertuigen en voorwerpen te onderzoeken in daartoe – al dan niet permanent – aangewezen gebieden.
- Introductie van de mogelijkheid om bij verdenking van een terroristisch misdrijf bewaring te bevelen, zonder dat sprake hoeft te zijn van ernstige bezwaren.
- Het moment waarop de verdachte van een terroristisch misdrijf inzage krijgt in alle processtukken kan langer worden uitgesteld, doordat de voorlopige hechtenis maximaal twee jaar extra kan voortduren.

Bij de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel heeft de minister van Justitie aangegeven zicht te willen houden op de wijze waarop de nieuwe wet wordt toegepast en daartoe 'een proces gaande te willen houden waarbij de wetgeving in werking wordt gemonitord'.¹ Op verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb, thans Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid) wordt dit monitoringsproces uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC). Het doel van deze monitor is te beschrijven op welke wijze de nieuwe wettelijke opsporingsmogelijkheden in de praktijk worden toegepast en welke ervaringen daarbij zijn opgedaan.

De resultaten van dit monitoringsproces worden weergegeven in een jaarlijkse rapportage. Dit is de vierde en laatste rapportage. De rapportage bestrijkt de periode van een jaar, lopend van februari 2010 tot februari 2011. Evenals in de voorgaande monitorrapporten (De Poot, et al., 2008; Van Gestel et al., 2009, 2010) staan het gebruik van de verruimde bevoegdheden en de ontwikkelingen daarin in dit vierde

¹ Handelingen I, 2006-2007, 5, 218 e.v. (7 november 2006).

rapport centraal. Daarnaast besteden we in dit rapport aandacht aan de toepassing van onderzoeksbevoegdheden in (tijdelijke en permanente) veiligheidsrisicogebieden en aan de ervaringen van de zittende magistratuur (rechters- commissarissen) en de advocatuur met de verruimde bevoegdheden uit de wet.

Dit inleidende hoofdstuk geeft een overzicht van de opzet van het onderzoek, de onderzoeksvragen, en de gebruikte onderzoeksmethode en eindigt met een kort overzicht van de opbouw van dit rapport. Voor meer informatie over de inhoud en de achtergrond van de wet en van dit onderzoek verwijzen we naar het eerste monitorrapport (De Poot et al., 2008).

1.2 Vraagstelling en opzet van het onderzoek

Doelstelling van het onderzoek

Het belangrijkste doel van deze monitor is na te gaan of de verruimde mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven in de praktijk worden toegepast; hoe dit gebeurt en welke ervaringen daarbij zijn opgedaan in concrete zaken. Daarnaast is in deze monitorronde aandacht besteed aan de ervaringen van de zittende magistratuur (rechters-commissarissen) en de advocatuur met de nieuwe wet, en aan de overwegingen omtrent de toepassing van onderzoeksbevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden. De visie van het lokale bestuur op de inzet van de bevoegdheden speelt daarbij ook een rol.

Vraagstelling

Hieronder volgt een overzicht van de onderzoeksvragen die ten grondslag liggen aan deze vierde rapportage van de monitor van de Wet opsporing terroristische misdrijven:

- 1 Wordt de wet in de praktijk toegepast, en welke ervaringen zijn hierbij opgedaan?
- 2 In welke situaties wordt de wet gebruikt?
- 3 In welke situaties zijn de onderzoeksbevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden gebruikt en om welke reden? In welke gevallen is overwogen de onderzoeksbevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden te gebruiken en om welke reden?
- 4 Van welke andere wetgeving wordt gebruik gemaakt om gebiedsgebonden signalen van terrorisme nader te onderzoeken?
- 5 Welke ervaringen heeft de zittende magistratuur (RC's) en de advocatuur met de nieuwe wet? Op welke wijze kijken zij aan tegen de nieuwe wet?

Evenals in de voorgaande rapportages van deze monitor, staat ook in dit vierde rapport de uitvoeringspraktijk bij politie en Openbaar Ministerie centraal. De voorgaande rondes van deze monitor hebben laten zien dat de ervaringen met het gebruik van de wet beperkt zijn (De Poot et al., 2008; Van Gestel et al., 2009, 2010) en dat de meeste ervaringen met de nieuwe wet aan de 'voorkant' van het opsporingsonderzoek te vinden zijn.

1.3 Methode van onderzoek en gegevensverzameling

1.3.1 Het gebruik van de wet – interviews

Net zoals voorgaande jaren hebben we met behulp van interviews onderzocht op welke wijze de wet tussen februari 2010 en februari 2011 is toegepast en welke

ervaringen met het gebruik van de wet zijn opgedaan. Waar mogelijk zijn de gegevens uit de interviews aangevuld met extracties uit gegevensbestanden van de politie en het Openbaar Ministerie. Op deze wijze hebben we een beeld gekregen van de frequentie waarmee de nieuwe opsporingsbevoegdheden in de verschillende politieregio's, arrondissementen en veiligheidsrisicogebieden zijn ingezet.²

Openbaar Ministerie

Er is contact gezocht met alle arrondissementsparketten door binnen het parket de contactpersoon te benaderen die ons in de vorige ronde van deze monitor heeft geïnformeerd over het gebruik van de wet. In veel gevallen was deze contactpersoon opnieuw de meest aangewezen persoon om onze vragen over het gebruik van de wet in de periode lopend van februari 2010 tot februari 2011 te beantwoorden. In enkele gevallen werden we doorverwezen naar een collega of opvolger die beter op de hoogte was van de situatie in de onderzoeksperiode. Afhankelijk van het parket werden onze vragen beantwoord door een teamleider, rechercheofficier, informatieofficier of beleidsmedewerker. De beantwoording van de vragen vond schriftelijk, telefonisch, of *face-to-face* plaats. Wanneer men ervaringen had opgedaan met zaken die mogelijk terrorismegerelateerd waren vond altijd een telefonisch of *face-to-face* gesprek plaats over deze casus.³ Bij het landelijk parket spraken we *face to face* met een landelijk officier terrorismebestrijding en met een zaakofficier.

Politie

Ook binnen de politieregio's is opnieuw contact gezocht met de functionarissen die ons in de voorgaande ronde van deze monitor te woord hadden gestaan over het gebruik van de wet. Doorgaans konden deze personen onze vragen zelf beantwoorden. In enkele gevallen werden we doorverwezen naar een collega. Ook hier vonden de interviews schriftelijk, telefonisch of *face to face* plaats.⁴ Bij de Nationale Recherche spraken we *face to face* met een rechteamleider.

De gebruikte methode en gegevensverzameling voor de verdiepende studies (hoofdstuk 3 en 4) die voor deze rapportage zijn uitgevoerd, staan bij de betreffende hoofdstukken in een aparte paragraaf beschreven.

Planning en inhoud van de interviews

De interviews zijn gehouden tussen maart en augustus 2011. Bij alle respondenten werd gebruik gemaakt van een gestructureerde vragenlijst. Bij de *face-to-face*-interviews werd doorgaans flexibeler omgegaan met de vragenlijsten. De telefonische interviews namen doorgaans een kwartier in beslag, de *face-to-face*-interviews gemiddeld een half uur.

1.4 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 staat het gebruik van de wet centraal. Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de toepassing van de wet in de onderzoeksperiode, lopend van

² In permanente veiligheidsrisicogebieden kunnen opsporingsambtenaren te allen tijde, in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf, zonder bevel van de officier van Justitie voorwerpen, vervoermiddelen of personen aan een onderzoek onderwerpen (zie hierover verder hoofdstuk 3 van dit rapport).

³ *Face-to-face*-gesprekken vonden plaats bij de arrondissementen in Amsterdam, Den Haag en Kennemerland.

⁴ *Face-to-face*-gesprekken vonden plaats in Amsterdam, Amstelland en Haaglanden.

februari 2010 tot februari 2011. In hoofdstuk 3 staan we langer stil bij de onderzoeksbevoegdheden in de tijdelijke en permanente veiligheidsrisicogebieden. We beschrijven in welke situatie onderzoek is verricht bij personen, voertuigen en voorwerpen, en in welke situaties is overwogen om de wet toe te passen. Ook komen alternatieve handelingsstrategieën naar voren, die zijn toegepast als geen gebruik is gemaakt van de nieuwe bevoegdheden. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de ervaringen van RC's en advocatuur met de nieuwe wet (verder aanvullen). In het laatste hoofdstuk worden de voornaamste resultaten nader beschouwd en blikken we terug op de wijze waarop de Wet opsporing terroristische misdrijven de afgelopen vier jaar is gebruikt.

2 Het gebruik van de nieuwe wet

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van de wijze waarop de Wet opsporing terroristische misdrijven tussen 1 februari 2010 en 1 februari 2011 is toegepast. In paragraaf 2.1 geven we een cijfermatig overzicht van de terrorismegerelateerde strafrechtelijke opsporingsonderzoeken die tussen februari 2010 en februari 2011 zijn gestart, en laten we zien hoe vaak en op welke wijze gebruik is gemaakt van de nieuwe wettelijke bevoegdheden. Paragraaf 2.2 geeft een korte beschrijving van de opsporingsonderzoeken die op grond van aanwijzingen zijn gestart, paragraaf 2.3 beschrijft de onderzoeken die zijn gestart op grond van een verdenking. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk geven we een overzicht van het gebruik van de nieuwe wet in de vier jaar dat deze in werking is.

2.1 Opsporing van terroristische misdrijven en het gebruik van de nieuwe wet

Zoals in de vorige rapportages van deze monitor al naar voren kwam, bestaat er geen centraal overzicht van uitgevoerde en lopende opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven. Evenmin bestaat een overzicht van de bevoegdheden die tijdens deze onderzoeken zijn ingezet. Om tot zo'n overzicht te kunnen komen, zijn daarom voor deze monitorronde opnieuw in alle politieregio's en arrondissementsparketten en bij het landelijk parket en de nationale recherche interviews afgenomen met functionarissen die vanuit hun functie kennis hebben van de terrorismegerelateerde zaken die zich tijdens de onderzoeksperiode hebben voorgedaan. We vroegen deze functionarissen ons te informeren over de opsporingsonderzoeken die tussen februari 2010 en februari 2011 zijn gestart op grond van een verdenking of van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. We zijn uitgegaan van de definities die de politie en het Openbaar Ministerie zelf hanteerden. Als de geïnterviewden een opsporingsonderzoek bij de start definieerden als 'terrorismegerelateerd', hebben we dat onderzoek opgenomen in ons overzicht. Reden daarvoor is dat het in deze monitor gaat om zaken die volgens geïnterviewden in principe in aanmerking zouden kunnen komen voor het gebruik van de nieuwe wet, dus zaken die bij de start van een onderzoek door politie en justitie beschouwd worden als 'mogelijk terrorismegerelateerd'. Alleen dan kan immers worden overwogen om de Wet opsporing terroristische misdrijven toe te passen. Het hanteren van een eenduidige afgebakende definitie van het begrip terrorisme is voor het doel van deze monitor niet nuttig. Verderop in dit rapport zal naar voren komen dat de definitie die politie en justitie in de praktijk hanteren, gevolgen heeft voor de toepassing van de wet en voor de registratie van het aantal terrorismegerelateerde onderzoeken.

Het gebruik van de nieuwe wet – tactische opsporingsonderzoeken

Tussen februari 2010 en februari 2011 zijn in totaal 17 terrorismegerelateerde opsporingonderzoeken gestart:⁵ 10 zaken werden onder gezag van het Landelijk Parket uitgevoerd door de Nationale Recherche, 7 onder gezag van een arrondisse-

⁵ Rechtshulpverzoeken laten we in dit onderzoek buiten beschouwing omdat deze zaken geen aanleiding geven tot het gebruik van de nieuwe wet.

mentsparket in een politieregio.⁶ In de meeste onderzoeken die in deze periode zijn gestart, zijn bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet (14).

In 2 van de 17 opsporingsonderzoeken is gebruik gemaakt van de nieuwe Wet opsporing terroristische misdrijven, in beide gevallen zijn bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet op grond van aanwijzingen. Eénmaal gebeurde dit bij een onderzoek van de Nationale Recherche en het Landelijk Parket en éénmaal in een onderzoek dat in een politieregio speelde.

Als we kijken naar de (semi)permanente veiligheidsrisicogebieden die in het kader van de wet zijn aangewezen, zien we dat in één van de permanente veiligheidsrisicogebieden gebruik is gemaakt van de bevoegdheden uit de nieuwe wet, namelijk op Schiphol. In de onderhavige onderzoeksperiode zijn geen nieuwe veiligheidsrisicogebieden vastgesteld, ook zijn geen tijdelijke risicogebieden aangewezen. In hoofdstuk 3 gaan we uitvoeriger in op het gebruik van de nieuwe wettelijke bevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden.

Verder is in de onderzoeksperiode geen gebruik gemaakt van andere verruimde bevoegdheden die de wet biedt: er zijn in de onderzoeksperiode geen verkennende onderzoeken verricht en er is geen gebruik gemaakt van uitstel tot volledige inzage in processtukken. Ook is er in deze monitorronde geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot toepassing van inbewaringstelling buiten ernstige bezwaren.

In de volgende tabel worden de opsporingsonderzoeken die in deze monitorronde zijn gestart, samengevat.

Tabel 1 Aantal terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken gestart in de periode februari 2010 - februari 2011

	Landelijk Parket	Regio's	Totaal
Met BOB-middelen	9	5	14
Waarvan o.g.v. aanwijzingen (Titel Vb)	(1)	(1)	(2)
Zonder BOB-middelen	1	2	3
Totaal	10	7	17

2.2 Opsporingsonderzoeken op grond van aanwijzingen (Titel Vb)⁷

In deze monitorronde zijn bij twee opsporingsonderzoeken bijzondere opsporingsmiddelen ingezet op grond van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Verder is vlak na beëindiging van de monitorronde (na februari 2011) nog een opsporingsonderzoek gestart op grond van aanwijzingen, het betreft een onderzoek dat startte in een politieregio. Hoewel dat onderzoek niet in de telling van deze ronde is opgenomen (het startte niet in de betreffende onderzoeksperiode), betrekken we dat onderzoek wel in de bespreking in deze paragraaf; het gaat in deze monitor immers om inzicht in het gebruik van de nieuwe wet en we hebben nog informatie kunnen

⁶ Dubbeltellingen hebben we voorkomen door van elk onderzoek dat door een arrondissementsparket is gestart, na te gaan of het later is overgenomen door het Landelijk Parket of door een andere opsporingsdienst. Als dat het geval is, hebben we dat betreffende onderzoek éénmaal meegeteld.

⁷ De toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden bij regulier opsporingsonderzoek is geregeld in Titel IVa van het Wetboek van strafrecht. Titel Vb regelt onder meer de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij het bestaan van aanwijzingen dat terroristische misdrijven (zullen) worden gepleegd.

vergaren over dit aanwijzingen - onderzoek dat buiten de monitorperiode viel. Dit is de laatste monitorronde en om die reden betrekken we het bij deze bespreking. We gaan in deze paragraaf dus uit van drie opsporingsonderzoeken waarbij de nieuwe wet is gebruikt en waarbij op grond van aanwijzingen bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn ingezet.⁸

Eén van de drie aanwijzingen-onderzoeken was kortdurend en beperkt van aard. Het is gestart op grond van informatie uit een brief die binnenkwam bij een opsporingsdienst. In de brief werd gesproken over een man die in korte tijd was geradicaliseerd en het plan had om naar het Midden-Oosten te reizen om daar een zelfmoordactie uit te voeren. De informatie in de brief was volgens de officier van justitie te mager voor een verdenking, maar men wilde wel enkele gegevens achterhalen om een beter beeld te krijgen van de betreffende persoon. Op grond van aanwijzingen zijn gegevens gevraagd. De verkregen informatie leidde niet tot een verdere onderbouwing van de aanwijzingen en het onderzoek is daarna stopgezet.

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

Het derde aanwijzingen-onderzoek betreft een vervolg op een onderzoek dat startte op grond van een verdenking. Bij een opsporingsdienst kwam een bericht binnen over een persoon die met veel contant geld naar het Midden-Oosten zou reizen. Op grond van deze verdenking zijn toen enkele bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet en is de persoon aangehouden. Er bleek echter onvoldoende bewijs te zijn om de persoon langer vast te houden en van een verdenking was volgens de raadkamer geen sprake meer. Vervolgens zijn op grond van aanwijzingen (voor financiering van terrorisme) gegevens opgevraagd en is een kort administratief onderzoek verricht. De vergaarde informatie heeft opnieuw geleid tot een verdenking, waardoor een rechtshulpverzoek kon worden gedaan.

⁸ Om de kans op herleidbaarheid te minimaliseren, beschrijven we het onderzoek niet apart maar nemen we het onderzoek op in de beschrijving in deze paragraaf.

In de twee hierboven geschreven opsporingsonderzoeken die gestart zijn op grond van aanwijzingen, is geschakeld tussen Titel IVa en Titel Vb. In het eerste geval startte men op grond van het lichtere criterium aanwijzingen en kwam men op basis van bevindingen tot een verdenking. In het tweede geval startte men op grond van een verdenking en ging men over op het lichtere criterium toen bleek dat er geen grond meer was voor een verdenking. Daarna is, op basis van de resultaten uit het Titel Vb onderzoek, weer overgestapt op Titel IVa. Het schakelen tussen de verschillende criteria wordt door verschillende politie- en justitiefunctionarissen genoemd als een belangrijke meerwaarde van de nieuwe wet. Er kunnen op passende wijze bevoegdheden worden ingezet en de nieuwe wet biedt soelaas in verschillende stadia van de opsporing, zo is de redenering. De aanwijzingen-onderzoeken vormen deelonderzoeken van de onderzoeken die op grond van een verdenking zijn gestart. Verschillende functionarissen menen wel dat niet te lang moet worden gewacht met het doorschakelen naar Titel IVa, indien er voldoende informatie is om een verdenking aan te nemen. Dan kunnen ook doorzoekingen en rechtshulpverzoeken worden gedaan, en eventueel aanhoudingen worden verricht. Anderzijds wordt door sommige opsporingsfunctionarissen ook gewezen op het voordeel van een aanwijzingen-onderzoek: zonder inmenging van de rechter- commissaris kunnen voor lange tijd bijzondere opsporingsmiddelen worden ingezet, er hoeft immers niet voldaan te worden aan het verdenkingscriterium.

2.3 Opsporingsonderzoeken op grond van een verdenking (Titel IVa)

Opsporingsonderzoeken in de regio

Vijf van de zes regionale opsporingsonderzoeken zijn gestart op grond van een verdenking. Eén onderzoek startte op grond van informatie over vernieling nabij een spoorlijn en gedacht werd dat de vernieling mogelijk met terrorisme te maken zou kunnen hebben. Er is een kort forensisch onderzoek ter plaatse verricht en de zaak is overdragen aan de nationale recherche.

Eén regionaal onderzoek is gestart naar aanleiding van een melding die bij de politie binnenkwam over de bestelling van stempels, die konden duiden op vervalsingen. Vanwege de herkomstlanden van de (nep-)stempels en de associatie met paspoortfraude, werd een relatie gelegd met de mogelijke voorbereiding van een terroristisch misdrijf. Er werd meteen een verdenking aangenomen en er zijn op grond van Titel IVa verschillende BOB-middelen ingezet om de verdachte te achterhalen en de situatie verder te onderzoeken. Later is de zaak overgedragen naar landelijke niveau. Een ander regionaal onderzoek is gestart op grond van ernstige bedreigingen en de vondst van twee nepgranaten voor het kantoor van een overheidsdienst. Na een onderzoek en de inzet van BOB-middelen is een verdachte aangehouden. Een ander onderzoek was gericht op bedreiging van het Koninklijke Huis. Na een kort onderzoek is de verdachte aangehouden, verhoord en uiteindelijk veroordeeld voor bedreiging van Hare Majesteit. Verder heeft één regionaal onderzoek zich gericht op de personen achter een aantal dreigmails die een ideologisch motief hadden. Deze personen zijn als verdachten gehoord.

Tot slot is in de regio een onderzoek verricht naar een persoon die zich ophield rondom een ambassade en daar foto's maakte van het ambassadegebouw. Het vermoeden was dat hij zich ook in een andere stad ophield rondom een ambassade om foto's te maken. In het opsporingsonderzoek zijn verschillende BOB-middelen ingezet om te achterhalen of het om dezelfde persoon ging. Bij gebrek aan bewijs is het onderzoek uiteindelijk stopgezet.

In alle bovengeschreven gevallen werd meteen een verdenking aangenomen. De nieuwe wetgeving was niet nodig om opsporingshandelingen te kunnen verrichten.

Landelijke opsporingsonderzoeken

De tien onderzoeken die in deze monitorronde onder gezag van het landelijk parket zijn uitgevoerd, zijn op grond van een verdenking gestart. Bij drie landelijke opsporingsonderzoeken zijn naar aanleiding van een melding of ambtsbericht meteen aanhoudingen verricht. Deze onderzoeken liepen kort en in alle drie de onderzoeken werden de aangehouden verdachten kort daarna weer vrijgelaten wegens gebrek aan bewijs.

Een van deze opsporingsonderzoeken was gericht op financiering van terrorisme en werd na vrijlating van de verdachte voortgezet op grond van aanwijzingen (zie de beschrijving in paragraaf 2.2). Bij een ander kortlopend onderzoek zijn, na een ambtsbericht over een terroristische aanslag, op verschillende locaties twaalf verdachten aangehouden. Er was volgens de betrokken justitiefunctionaris meteen sprake van een verdenking vanwege de ernst van het bericht. Na een week waren alle verdachten weer op vrije voeten en is het opsporingsonderzoek gestopt wegens gebrek aan bewijs.

Het derde landelijke opsporingsonderzoek waarbij meteen aanhoudingen zijn verricht, is gestart op grond van een melding van Amerikaanse autoriteiten over twee personen die via Schiphol naar het Midden-Oosten zouden doorreizen en explosieve stoffen bij zich zouden hebben. De personen zijn bij aankomst door de Marechaussee aangehouden maar bij gebrek aan bewijs kort daarna weer vrijgelaten.⁹

Twee van de onderzoeken die onder gezag van het landelijk parket zijn uitgevoerd, waren gericht op een website die jihadistische teksten bevatte. Deze onderzoeken naar de aan de website gekoppelde webmasters liepen kort en zijn bij gebrek aan voldoende bewijs weer gestopt.

Twee andere landelijke onderzoeken waarbij BOB-middelen zijn ingezet, vormden een voorfase van projectmatige opsporingsonderzoeken; één van de onderzoeken richtte zich op financiering van terrorisme, de ander op een afscheidingsbeweging. Twee andere landelijke projectmatige opsporingsonderzoeken richtten zich respectievelijk op dierenrechtenextremisme en op een andere afscheidingsbeweging. Tot slot is uitgebreid onderzoek verricht naar de bedreiging van een politicus. Dat onderzoek is uiteindelijk gestopt wegens gebrek aan bewijs. Bij al deze opsporingsonderzoeken werd bij de start meteen uitgegaan van een verdenking en is geen gebruik gemaakt van de nieuwe wettelijke bevoegdheden.

⁹ Bij deze melding is door politie en justitie aanvankelijk besloten om de personen eerst op grond van aanwijzingen op de houden door onderzoek te doen aan voertuig (in dit geval het vliegtuig), kleding en voorwerpen (op grond van de nieuwe wettelijke bevoegdheden Titel Vb). Uiteindelijk is men overgegaan tot aanhouding. In hoofdstuk 3 werken we deze casus nader uit en gaan we in op de achterliggende overwegingen om onderzoeksbevoegdheden toe te passen in een veiligheidsrisicogebied, met als doel personen op te houden en enige tijd te rekken.

3 Signalen van terrorisme in veiligheidsrisicogebieden: onderzoeksmogelijkheden in de praktijk

Naast een verruiming van de mogelijkheid om bijzondere opsporingsmiddelen in te zetten, biedt de Wet opsporing terroristische misdrijven ook een verruiming van de mogelijkheid om in openbare ruimten personen te fouilleren en vervoermiddelen en voorwerpen te onderzoeken (Titel Vb, art. 126zq-zs Sv). Het gaat om bevoegdheden die kunnen worden uitgevoerd in daarvoor aangewezen gebieden, zogenoemde *veiligheidsrisicogebieden*. In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop die bevoegdheden vanaf de invoering van de wet zijn gebruikt.

Daarnaast bespreken we op welke wijze en in welke situaties toepassing van de bevoegdheden is *overwogen* door functionarissen uit het veld van politie, justitie en lokaal bestuur. Daarbij komt elke keer aan de orde welke andere wettelijke bevoegdheden in die situatie eveneens zijn overwogen om informatie over een gebiedsgebonden dreiging nader te onderzoeken en voor welke bevoegdheid uiteindelijk is gekozen. Wat zijn alternatieve handelingsstrategieën als bij informatie over een gebiedsgebonden dreiging geen gebruik wordt gemaakt van de Wet opsporing terroristische misdrijven? Hoe is in concrete situaties uiteindelijk gehandeld en waarom is gekozen voor andere middelen? Op welke wijze verhouden de verschillende bevoegdheden – strafrechtelijke en bestuurlijke – zich tot elkaar? Problemen en knelpunten ten aanzien van de toepassing van bevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden komen daar waar relevant ook in dit hoofdstuk aan bod.

In dit hoofdstuk worden eerst de wettelijke bevoegdheden nader toegelicht en in hun ontstaanscontext geplaatst (paragraaf 3.1). De paragraaf daarna beschrijft de gebruikte methodologie. Daarna komt aan de orde welke afspraken op papier zijn gemaakt (paragraaf 3.3). Vervolgens bespreken we in paragraaf 3.4 het gebruik van de onderzoeksbevoegdheden in permanente veiligheidsrisicogebieden. In paragraaf 3.5 wordt beschreven op welke wijze de wet is overwogen bij het onderzoeken van afwijkend gedrag in een menigte. Paragraaf 3.6 beschrijft welke overwegingen ten aanzien van de wet zijn gemaakt in crisissituaties: bij meldingen, incidenten, evenementen en een verhoogd dreigingsniveau. Per situatie worden de alternatieve bevoegdheden besproken.

3.1 De wet, achtergrond en context

Er hoeft voor de toepassing van onderzoeksbevoegdheden in een veiligheidsrisicogebied geen sprake te zijn van een verdenking van een strafbaar feit, wel moeten aanwijzingen bestaan van een terroristisch misdrijf. Bij onderzoek in veiligheidsrisicogebieden gaat het dus om situaties waarbij er nog geen verdenking is maar wel al enige informatie over een op handen zijnde aanslag. Door toepassing van de onderzoeksbevoegdheden kunnen de aanwijzingen verder worden onderzocht en eventueel nader onderbouwd. De wetgever zag daar een leemte in de wet, omdat voorheen in dat vroege stadium niet meteen door opsporingsambtenaren kon worden opgetreden. Nu kan een gebied worden aangewezen en kan meteen – onafhankelijk van het lokale bestuur – vanuit de opsporing worden gehandeld. Alle informatie die de politie tegenkomt tijdens het onderzoek, kan worden gebruikt in een strafrechtelijk onderzoek dat daar eventueel op volgt.

Tijdelijke en permanente gebieden

In het kader van de wet worden twee soorten gebieden onderscheiden: *tijdelijke* veiligheidsrisicogebieden en *permanente* veiligheidsrisicogebieden. De *tijdelijke* veiligheidsrisicogebieden worden door de officier van justitie aangewezen, in het geval er aanwijzingen zijn van een terroristisch misdrijf. Opsporingsambtenaren mogen, na een (mondeling) bevel van de officier van justitie, in het aangewezen gebied onderzoek doen aan auto's, personen en voorwerpen, voor de duur van ten hoogste twaalf uur. Er kan gezocht worden naar wapens en munitie maar ook naar andere spullen zoals documenten, aantekeningen, boeken, plattegronden, materialen, stoffen, et cetera. Aan mensen kan worden gevraagd om koffers of tassen te openen of de laadbak van een auto. Ook achtergelaten voorwerpen of auto's kunnen worden geopend en onderzocht. Politieambtenaren mogen foto's nemen en voorwerpen meten en wegen. Tijdens de doorzoeking mogen ook verpakkingen worden geopend, monsters worden genomen en voorwerpen tijdelijk worden meegenomen, als ter plekke bijvoorbeeld geen monster kan worden genomen. Van inbeslagneming is dan echter (nog) geen sprake.

In de *permanente* veiligheidsrisicogebieden mogen dezelfde onderzoeksbevoegdheden worden toegepast, maar hier is geen bevel van de officier van justitie nodig. Deze permanente gebieden zijn aangewezen bij algemeen maatregel van bestuur (AMvB). Het gaat om gebieden die volgens de wetgever vanwege hun functie een permanent risico vormen voor een terroristische aanslag; de gebieden op en rondom de luchthavens in Nederland, het Mediapark, de kerninstallaties Borsele, het Binnenhof in Den Haag en de centrale treinstations in de vier grote steden. Deze gebieden zijn in de periode voor de invoering van de wet geselecteerd aan de hand van beschikbare dreigingsinformatie, afkomstig van inlichtingen- en veiligheidsdiensten.¹⁰ Sinds de invoering in 2007 zijn er geen nieuwe permanente gebieden bijgekomen en is geen van de bestaande gebieden geschrapt.

De bevoegdheden kunnen tegen iedereen worden toegepast die zich in de veiligheidsrisicogebieden bevindt, mits er sprake is van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. De criteria aan de hand waarvan een individuele politieagent besluit om personen, auto's of voorwerpen te onderzoeken, zullen samenhangen met de aard van en functie van het desbetreffende gebied, zo wordt gesteld in de Aanwijzing van het Openbaar Ministerie.¹¹ Als voorbeeld wordt de vertrekhal van een luchthaven genoemd en het gebied rondom een kerncentrale. In het eerste geval zal het volgens de Aanwijzing gerechtvaardigd zijn om onderzoek te doen bij een ruime onbepaalde groep mensen, in het tweede geval ligt het meer voor de hand om de onderzoeksbevoegdheden te beperken tot personen en vervoermiddelen die niet bekend zijn in de omgeving.

Informatieblad

Mensen die worden gefouilleerd dienen een informatieblad te krijgen waarop informatie staat over de onderzoeksbevoegdheid en over de wijze waarop zij een klacht kunnen indienen (art. 3 van het Besluit opsporing terroristische misdrijven). Dat geldt ook voor mensen van wie de tas of auto wordt onderzocht. Op dat informatie-

¹⁰ De wetgever geeft er de voorkeur aan te spreken over *semi permanente* veiligheidsrisicogebieden omdat de gebieden die zijn aangewezen niet permanent vaststaan maar kunnen wijzigen: er kunnen nieuwe gebieden bijkomen en bestaande gebieden kunnen worden geschrapt. Wij spreken in dit hoofdstuk gemakshalve over permanente gebieden.

¹¹ Handboek voor de opsporingspraktijk (2007, p. 155 e.v.).

blad moet het dienstnummer van de betreffende politiemedewerker staan alsmede het tijdstip en de plaats van het onderzoek. Verder moeten opsporingsambtenaren, zowel in tijdelijke als in permanente gebieden, in een proces-verbaal bijhouden hoe vaak de onderzoeksbevoegdheid is toegepast en op welke manier. Het is in zo'n proces-verbaal niet nodig gedetailleerd in te gaan op de criteria die zijn gehanteerd bij de selectie van personen, voorwerpen en of voertuigen.

Relatie met preventief fouilleren in het kader van de Gemeentewet

Hoe verhouden de 'nieuwe' veiligheidsrisicogebieden zich tot de veiligheidsrisicogebieden die in verschillende grote steden reeds bestonden en waarin 'preventief fouilleren' al mogelijk was? Vanaf 2002 is het in het kader van de gemeentewet voor burgemeesters mogelijk om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen (art. 151B Gemeentewet). Bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens of bij ernstige vrees daarvoor, kan de burgemeester een gebied aanwijzen. De gemeenteraad moet daar wel mee instemmen. In zo'n veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie het vervolgens mogelijk maken om preventief te fouilleren (art. 50, lid 3, art. 51, lid 3 en art. 52, lid 3 Wet wapens en munitie) en kan de politie de opdracht krijgen om personen, tassen en auto's in het aangewezen gebied te onderzoeken op wapens en explosieve stoffen, zonder dat sprake is van een concrete verdenking. De meerwaarde van de veiligheidsrisicogebieden die zijn aangewezen in het kader van de Wet opsporing terroristische misdrijven is volgens de wetgever dat de onderzoeksbevoegdheden worden uitgebreid; behalve naar wapens kan ook naar andere spullen worden gezocht en kunnen monsters worden genomen. Alles wat mogelijk wijst op een op handen zijnde aanslag – dus ook valse papieren, gestolen uniformen, ideologische geschriften, plattegronden, brieven, aantekeningen et cetera – kan onderwerp zijn van een doorzoeking.

Daarnaast vond de wetgever het van belang dat de opsporing bij informatie over een mogelijke terroristische aanslag onmiddellijk zou kunnen optreden. Bij de veiligheidsrisicogebieden die in het kader van de Gemeentewet worden aangewezen, moet eerst een bestuurlijk traject worden doorlopen en gelden procedurele voorwaarden, zoals instemming van de gemeenteraad. Dat is tijdrovend. Bij het aanwijzen van een tijdelijk veiligheidsrisicogebied in het kader van de Wet opsporing terroristische misdrijven zijn die procedures niet nodig, en kan de officier van justitie meteen een gebied inkaderen en dat vervolgens helemaal laten onderzoeken. In permanente gebieden kan de politie meteen in actie komen zonder een bevel van de officier van justitie.

Afstemming met lokale driehoekspartners

De introductie van de bevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden heeft binnen de vier grote steden van Nederland voor enige discussie gezorgd, die voor een groot deel te maken had met het feit dat gemeenten al de bevoegdheid hadden om preventief te fouilleren. In onze eerste monitor zijn we nader ingegaan op die discussie (De Poot, et al., 2008). Gemeenten vonden het vooral bezwaarlijk dat de politie nu in de permanente veiligheidsrisicogebieden zou kunnen fouilleren zonder overleg met de andere lokale driehoekspartners, te weten de gemeente en het Openbaar Ministerie. 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. Mede als gevolg van gesprekken hierover tussen gemeenten, het Openbaar Ministerie en de rijksoverheid, is in de nota van toelichting bij het besluit een kader opgenomen voor informatieuitwisseling tussen de driehoekspartners. 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. Ook het College van PG's stelt in de aanwijzing bij de Wet opsporing terroristische misdrijven dat, indien mogelijk, vooraf afstemming over de inzet van bevoegdheden plaats moet vinden met het Openbaar Ministerie en het lokale bestuur. In de lokale driehoek dienen hierover afspraken gemaakt te worden (o.a. De Poot et al., 2008, p. 29; Staatsblad 2006, 730, p. 5-6 Aanwijzing). In dit hoofdstuk gaan we niet opnieuw in op de discussie die bij de introductie is gevoerd tussen gemeenten en rijksoverheid. De visie van gemeenten komt in dit hoofdstuk terug bij overwegingen om de wet toe te passen en bij de bespreking van concrete casuïstiek.

3.2 Methode van onderzoek en gegevensverzameling

Voor deze verdiepende studie zijn 35 *face-to-face*-interviews afgenomen met functionarissen van politie, justitie en lokaal bestuur. Allereerst hebben we over de bevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden gesproken met onze 'vaste' contactpersonen bij politie en justitie in de vier grote steden van Nederland. De functionarissen die ons jaarlijks van informatie voorzien over strafrechtelijke opsporingsonderzoeken en het gebruik van de nieuwe wet, hebben we tijdens de derde monitorronde, naast de reguliere items, ook enkele vragen gesteld over overwegingen omtrent het gebruik van bevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden. Ook hebben we hen, indien van toepassing, vragen voorgelegd over situaties in de opsporing waarbij de bevoegdheden mogelijk gebruikt hadden kunnen worden.

In de tweede plaats hebben we voor elk permanent veiligheidsrisicogebied gesproken met een of meerdere politiefunctionarissen die specifiek belast waren met de beveiliging van het betreffende gebied. Het gaat om politiefunctionarissen die respectievelijk informatie konden geven over de beveiliging van het terrein rondom Borsele, het Binnenhof en het Mediapark, en verder functionarissen van de spoorwegpolitie over de verschillende CS-stations, functionarissen van de marechaussee over de luchthavens en een politiefunctionaris over het buitengebied van Schiphol. In de derde plaats hebben we interviews gehouden met de beleidsmedewerkers Beveiligen & Bewaken van het Openbaar Ministerie in de vier grote steden. Aan de hand van concrete casuïstiek hebben we nog andere personen van het Openbaar Ministerie gesproken over overwegingen omtrent het aanwijzen van een tijdelijk veiligheidsrisicogebied, bijvoorbeeld de officier en hoofdofficier van justitie over de terrorismedreiging in maart 2009 bij een Ikea-vestiging en de officier van justitie over de dreiging met terroristisch oogmerk op het station in Den Bosch.

In de vierde plaats hebben we gemeentefunctionarissen van de vier grote steden geïnterviewd. In twee van de vier steden hebben we het hoofd van de Dienst openbare orde en veiligheid gesproken tezamen met een beleidsmedewerker, in de twee andere steden met de senior beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid. Alle geïnterviewde gemeentefunctionarissen zijn nauw betrokken geweest bij de invoering van de wet en bij de besluitvorming in driehoeksverband inzake incidenten en veiligheidskwesties.

Ten slotte zijn gaandeweg de verdiepingsstudie nog andere mensen gesproken die mogelijk een interessant licht konden werpen op het gebruik en de meerwaarde van de bevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden. Dat waren bijvoorbeeld trainers en functionarissen van de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB) en trainers van de zogenoemde 'spottersopleiding' van de politieacademie.

Voor de interviews werd een semigestructureerde vragenlijst gebruikt, die voor elke gesprekspartner werd aangepast aan de hand van specifieke casuïstiek en problema-

tiek in het veiligheidsrisicogebied. De interviews duurden gemiddeld één tot anderhalf uur.

De interviews zijn, daar waar mogelijk en nuttig, aangevuld met documenten.

Naast vraaggesprekken over toepassing van de bevoegdheden en overwegingen daarbij, hebben we gesproken met twee juristen van de Directie Wetgeving van het ministerie van Veiligheid en Justitie over de totstandkoming van dit aspect van de wet en de achterliggende overwegingen en veronderstellingen.

Voor analyse en ordening van het interviewmateriaal zijn de interviewverslagen verwerkt met behulp van het softwareprogramma Maxqdata. Met dat programma kunnen codes worden toegekend aan tekstfragmenten. Op grond van de gecodeerde teksten hebben we selecties gemaakt, waardoor thema's en subthema's zijn geordend en op systematische wijze de informatie uit de interviews is verwerkt.

3.3 Afspraken op papier

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.¹² De tekst van de Aanwijzing van het Openbaar Ministerie heeft als leidraad gediend bij het opstellen van die notities. Een van de elementen die in alle notities is opgenomen, gaat over de informatie-uitwisseling tussen lokale driehoekspartners. Deze luidt:

De burgemeester (...) wordt onverwijld, zo mogelijk vooraf, door de hoofdofficier van justitie op de hoogte gesteld van de toepassing van de bevoegdheid. Wanneer bevoegdheden worden toegepast in het permanente veiligheidsrisicogebied stelt de korpsleiding onverwijld, zo mogelijk vooraf, de hoofdofficier van justitie en de burgemeester op de hoogte.

In een aantal veiligheidsrisicogebieden zijn notities aanwezig die uitgebreider zijn en tevens een instructieblad bevatten. De tekst van die instructie is eveneens ontleend aan de Aanwijzing van het Openbaar Ministerie. Het instructieblad bevat meer details over de wijze waarop het onderzoek dient te worden uitgevoerd en licht het criterium aanwijzingen nader toe aan de hand van voorbeelden ('een busje met geblindeerde ramen staat langere tijd op een parkeerplaats voor het halen en brengen van treinreizigers; een tas, gedragen door een persoon die zich zenuwachtig gedraagt, wordt onbeheerd achtergelaten; een persoon met een dikke winterjas in de zomer zoekt voortdurend de nabijheid van grote groepen mensen op'). In de instructie wordt gesteld dat er een *aanleiding* moet zijn om in te grijpen en een reden te veronderstellen dat de aanleiding mogelijk *een relatie heeft met het plegen van een terroristisch misdrijf*. Verder wijst de instructie onder meer op het subsidiairiteitsbeginsel: zijn er andere, minder vergaande middelen of bevoegdheden, zoals het aanspreken van de persoon of het vragen van legitimatie?

Uit onze inventarisatie komt verder naar voren dat voor bijna alle permanente veiligheidsrisicogebieden een informatieblad is gemaakt door de betreffende politiedienst in dat gebied.¹³ De informatiebladen bevatten ruimte voor de vereiste gege-

¹² In twee veiligheidsrisicogebieden hebben we de gemaakte afspraken op papier niet kunnen achterhalen.

¹³ In één gebied hebben we het blad niet kunnen achterhalen.

vens zoals dienstnummer van de agent en datum. Ook staat op het blad vermeld waar een klacht kan worden ingediend.

Hoewel voor de meeste permanente veiligheidsrisicogebieden protocollen, instructies en informatiebladen op papier zijn opgemaakt, zijn de politiefunctionarissen die werkzaam zijn in het gebied niet altijd op de hoogte van het bestaan van deze bladen. Meer in het algemeen blijkt dat in de opsporingspraktijk weinig kennis bestaat over veiligheidsrisicogebieden en bijbehorende onderzoeksbevoegdheden. Uit onze interviews althans, komt naar voren dat een deel van de geïnterviewden niet op de hoogte is van de onderzoeksbevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden. Het gaat dan met name om politie- en justitiefunctionarissen die primair belast zijn met de opsporing. Zij horen soms tijdens het interview voor het eerst over de verruimde mogelijkheden in veiligheidsrisicogebieden. Bij beleidsmedewerkers Beveiligen en Bewaken van het Openbaar Ministerie en bij gemeentefunctionarissen ligt dat anders, als ook bij de Nationale Recherche. Zij zijn doorgaans op de hoogte van de mogelijkheden die de nieuwe wet biedt in veiligheidsrisicogebieden. Ook politiefunctionarissen die specifiek belast zijn met de beveiliging van permanente veiligheidsrisicogebieden zijn meestal op de hoogte van het bestaan van de bevoegdheden, zo komt tijdens de interviews naar voren.

3.4 Gebruik van de onderzoeksbevoegdheden 2007-2011

In het permanente veiligheidsrisicogebied Schiphol is in de periode 2007-2011 op twee manieren gebruik gemaakt van de onderzoeksbevoegdheden. In de eerste plaats op structurele wijze, als onderdeel van de werkwijze van de dienst Buitenbewaking Schiphol. In de tweede plaats incidenteel, tijdens een 'spotteractie' van de marechaussee voor de vertrekhal van de luchthaven. Beide toepassingen lichten we nader toe.

3.4.1 Buitengebied Schiphol

De dienst Buitenbewaking Schiphol maakt structureel gebruik van de verruimde onderzoeksbevoegdheden. Sinds juni 2008 is een aparte bewakingsdienst opgericht, die alleen werkzaam is in het buitengebied van Schiphol.¹⁴ De dienst Buitenbewaking Schiphol bestaat uit buitengewone opsporingsambtenaren die een verkorte opleiding hebben gevolgd. Deze gewapende BOA's rijden 24 uur per dag in twee gepantserde wagens rondom de luchthaven Schiphol om het gebied te bewaken en te beveiligen. Burgers die zich in het gebied bevinden, kunnen worden gefouilleerd en onderworpen aan een controle van hun auto en kofferbak. Als de BOA's iets afwijkends waarnemen, wordt aan mensen in eerste instantie gevraagd zich te legitimeren. Als na het contact dat volgt een 'afwijkende' situatie blijft bestaan – met andere woorden, er is geen verklaring voor de gesignaleerde afwijking – kan de vervolgstap worden genomen en ter plekke onderzoek worden verricht.

¹⁴ In het buitengebied van Schiphol lopen openbare autowegen en fietspaden en bevinden zich woonhuizen, bedrijventerreinen, horecagelegenheden en plekken voor vliegtuigspotters. Ook het NS treinstation Schiphol, de Schipholtunnel en het cellencomplex Schiphol vallen in het buitengebied Schiphol. Het buitengebied valt onder verantwoordelijkheid van politie Kennemerland. In het binnengebied van Schiphol, het gebied waar alle luchthavenprocessen plaatsvinden, is de Marechaussee verantwoordelijk voor alle politietaken.

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

'Het [de controles] is voor mensen die zich verdacht gedragen in situaties dat je er geen vinger achter kunt krijgen wat er aan de hand is. (...) Bijvoorbeeld, er staat iemand langs de baan op de autoweg, op een locatie die geen reguliere spotterplek is met een bestelbusje en binnen een uur stijgt een risicovlucht van El Al op. Dan gaat het team erop af en maakt een praatje met de persoon, zo van 'wat doet u hier?' Als er geen redelijke verklaring komt voor de aanwezigheid op die plek, wordt gevraagd of even in de laadbak gekeken mag worden. Er wordt dan verteld dat het veiligheidsrisicogebied is en dat ze daarom de bevoegdheid hebben om de auto te controleren. Negen van de tien mensen werken dan meteen mee.'

Een papieren informatieblad wordt alleen uitgereikt aan mensen die (aanvankelijk) weigeren om mee te werken aan de controle of aan personen wier auto wordt onderzocht, terwijl ze zelf niet op de plek aanwezig zijn.¹⁵ Tot nu toe – tussen juni 2007 en februari 2011 – is vijfmaal zo'n informatieblad uitgereikt. Na uitreiking van het informatieblad hebben twee personen die aanvankelijk weigerden, alsnog hun medewerking verleend. Bij drie personen is een proces-verbaal opgemaakt, bij één omdat deze zich langer bleef verzetten tegen de controles, bij twee anderen vanwege het feit dat zij niet aanwezig waren toen hun auto werd onderzocht. Van elke ongeregelde en controle wordt een mutatie opgesteld, die aan de politie wordt doorgegeven ter verdere beoordeling. Per jaar worden gemiddeld 20 tot 30 mutaties per maand gemaakt. Dat zijn ook mutaties van opmerkelijkheden waarbij geen onderzoeksbevoegdheden zijn ingezet. In het laatste jaar wordt de controlebevoegdheid gemiddeld vijfmaal per maand toegepast. In de praktijk betekent dit meestal dat aan mensen wordt gevraagd zich te legitimeren en dat daarna de auto wordt onderzocht. Enkele voorbeelden van mutaties die na zo'n actie door BOA's zijn gemaakt:

Voertuig met drie inzittenden gecontroleerd binnen VRG op basis van opvallend gedrag. Met toestemming onderzoek in auto ingesteld en ID check. Blijken Fransen te zijn die hotel zoeken.

Controle binnen VRG, bestuurder van voertuig gedraagt zich opvallend op een bedrijventerrein nabij start- en landingsbaan. Controle ID bestuurder alsmede met toestemming voertuig doorzocht.

¹⁵ De regel over het informeren van alle burgers op wie de bevoegdheden worden toegepast door middel van een informatieblad, blijkt in het buitengebied Schiphol dus op deze wijze te worden geïnterpreteerd.

Controle voertuig en inzittenden binnen VRG. Verklaring [voor aanwezigheid aldaar] was vliegtuigen kijken, niet erg aannemelijk tijdens de nacht. ID controle en met toestemming auto doorzocht.

De meeste meldingen kunnen achteraf worden gerelateerd aan een vorm van georganiseerde criminaliteit. Naar aanleiding van de controles tussen 2008 en 2011 konden achteraf in totaal 2 meldingen worden gerelateerd aan mogelijke (voorbereidingen voor) een terroristisch misdrijf.

Onderstaande casusbeschrijving geeft daar een voorbeeld van, en laat zien hoe de onderzoeksbevoegdheden in dit concrete geval zijn toegepast.

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

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

3.4.2 *Vertrekhal Schiphol*

In de laatste monitorronde is door de marechaussee éénmaal gebruik gemaakt van de wettelijke onderzoeksbevoegdheden die horen bij het permanente veiligheidsrisicogebied Schiphol. Dat gebeurde bij een zogenoemde 'preventieve fouilleeractie', ook wel 'spotteractie' genoemd.¹⁶ Tijdens zo'n actie staan geüniformeerde mensen van de marechaussee volgens een vaste opstelling in een rij bij een publieke doorgang op Schiphol. Ze staan stil in formele houding en observeren de mensen die naar binnen lopen. De actie is door de opstelling van de geüniformeerden duidelijk zichtbaar voor het publiek en is erop gericht om 'afwijkend' gedrag in een grote

¹⁶ De methode komt oorspronkelijk uit Israël en wordt 'Search, Detect en React' genoemd, afgekort de SDR-methode. Het is een methode om afwijkend gedrag in een grote mensenmenigte te signaleren en daar meteen preventief handelend op te reageren, nog voordat duidelijk is of sprake is van een strafbaar feit of een verdenking. In Nederland wordt de methode ook wel 'Handen en ogen-actie' genoemd, omdat agenten wordt geleerd om bij de observaties vooral op de handen en ogen van mensen te letten. De methode is vanaf 2006 onafhankelijk van de Wet opsporing terroristische misdrijven ontwikkeld, en is behalve op terrorisme ook gericht op het signaleren van criminele en gewelddadige activiteiten (Streefkerk, 2009). Sinds 2008 verzorgt de politieacademie een tweedaagse training SRD.

mensenmenigte te signaleren. Mensen die naar binnen lopen en zich afwijkend gedragen door bijvoorbeeld heel schrikachtig te reageren op de aanwezigheid van de marechaussee, worden uit de menigte gepikt. De marechaussee geeft collega's in burger – die onopvallend bij de actie aanwezig zijn – dan een seintje en deze benaderen de betreffende persoon of personen. Er wordt een praatje gemaakt en als na het praatje de situatie nog steeds als 'afwijkend' wordt bestempeld – het gesprek levert geen verklaring op voor het afwijkende gedrag – volgt een fouillering. Dat gebeurt op grond van de Wet wapens en munitie (art. 52 lid 4).¹⁷ Doel van de actie is om het binnenterrein van Schiphol vuurwapenvrij te houden, niet pas na de gate-controlle maar al bij de entree van het binnengebied van Schiphol. Daarnaast heeft de actie ook als doel om de veiligheidsmaatregelen op Schiphol voor een breed publiek zichtbaar te maken en daar een afschrikkende werking vanuit te laten gaan. De fouilleeracties worden om veiligheidsoverwegingen minstens tweemaal per week gehouden. En een functionaris van de KMar vertelt:

'Wat we af en toe doen, om de veiligheidsbeleving maar ook om informatie te verzamelen, is dat SDR inzetten, want dan staan er collega's uitgedost in wat zwaardere uitrusting, waardoor je prikkels afgeeft aan het publiek, waardoor ze in ieder geval weten dat er op hen wordt gelet. Of ze denken dat er iets aan de hand is en als het helemaal goed werkt dan denkt degene die iets kwaads in de zin heeft dat hij daar beter niet kan zijn of hij begint zich onrustig te voelen.'

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

In het binnengebied Schiphol werkt de marechaussee bij fouilleeracties doorgaans op grond van de Wet wapens en munitie. Om die reden kan het opmerkelijk genoemd worden dat de betrokken medewerkers van de marechaussee op de hoogte

¹⁷ De wapenwettelijke bevoegdheden van de Koninklijke Marechaussee zijn sinds 2007 verruimd, waardoor de Marechaussee in het hele luchthavengebied – dat wil zeggen het *binnengebied* van Schiphol – is uitgerust met een permanente wettelijke bevoegdheid om op wapens en munitie te controleren.

waren van de onderzoeksmogelijkheden die de Wet opsporing terroristische misdrijven biedt. De geïnterviewde KMar functionaris meent dat die parate kennis kan worden toegeschreven aan de intensieve begeleiding van het bureau dat vanuit de brigade permanente trainingen verzorgt.

Naast het veiligheidsrisicogebied Schiphol, worden op de treinstations in de vier grote steden ook 'spottersacties' uitgevoerd om afwijkend gedrag in een mensenmenigte op te sporen en hier vroegtijdig preventief op te reageren. Dat is met name het geval op de treinstations in de grote steden. De wijze waarop de onderzoeksbevoegdheden uit de Wet opsporing terroristische misdrijven daarbij een rol (kunnen) spelen, bespreken we in paragraaf 4.5.

3.4.3 Verzoek uit Amerika om 'interview' passagiers

Tot slot van deze paragraaf beschrijven we een casus waarbij door politie en justitie is besloten de onderzoeksbevoegdheden (in het kader van de nieuwe wetgeving) toe te passen, maar waarbij dat qua uitvoering uiteindelijk niet is gebeurd. In hoofdstuk 2 is deze casus in noot 7 al kort beschreven. Het gaat om een zaak die is gestart na een mondelinge melding van de Amerikaanse autoriteiten. Twee personen die van plan waren vanuit Amerika via Schiphol naar het Midden-Oosten te reizen, zouden in hun bagage verdachte pakketjes hebben. Vanuit Amerika was het verzoek aan Nederland om de personen te 'interviewen'. Er was door Amerika echter geen opsporingsonderzoek gestart en er was geen schriftelijke bevestiging van de startinformatie, deze was alleen mondeling doorgegeven. Bij de Nationale Recherche ontstond daarom onduidelijkheid over de status van het verzoek; de personen waren (nog) niet verdacht, er was geen rechtshulpverzoek vanuit Amerika en er stond niets op papier. Als de personen toch zouden worden aangehouden, zouden de Nederlandse autoriteiten verplicht zijn om een opsporingsonderzoek in te stellen en bewijslast te gaan halen uit het bronland, in dit geval Amerika, om te bepalen of voorgeleiding voor de rechter-commissaris gewenst was. De NR besloot, na overleg met een officier van het landelijk parket, niet tot aanhouding over te gaan maar op grond van aanwijzingen de personen bij aankomst op Schiphol op te houden en hun tassen en kleding te onderzoeken. Dat onderzoek zou vervolgens kunnen leiden tot een verdenking. Verder zou door de fouillering tijd kunnen worden gewonnen. In die tijd zou het mogelijk zijn om meer duidelijkheid te verkrijgen over de precieze doelstelling van de Amerikaanse autoriteiten. De NR nam daarover contact op met de marechaussee op Schiphol en vroeg om de personen uit het vliegtuig bij landing aan te spreken en hen mee te nemen voor onderzoek aan bagage en kleding. Dat was ongeveer een half uur voor landing. Maar bij de marechaussee riep dit verzoek eveneens vragen op. In verband met de mogelijke aanwezigheid van explosieven werd de situatie namelijk ingeschat als 'gevaarlijk voor de burgerluchtvaart'. Men besloot daarom, in overleg met de plaatselijke officier van justitie, uit veiligheidsoverwegingen meteen tot aanhouding van de personen over te gaan en niet eerst de minder zware bevoegdheden toe te passen. Na de aanhoudingen kon de NR niet anders dan een opsporingsonderzoek starten en via rechtshulpverzoeken informatie verzamelen voor de bewijslast. Na drie dagen werd geconcludeerd dat er geen sprake was van de aanwezigheid van explosieve stoffen maar van een ongelukkige samenloop van omstandigheden.

Een dergelijke situatie heeft zich bij de NR kort daarna nog eens voorgedaan. Dit heeft de dienst doen besluiten een notitie op te stellen, waarin 'voor het opsporingsproces' wordt geadviseerd om in dergelijke situaties gebruik te maken van de onderzoeksbevoegdheden zoals omschreven in de Wet opsporing terroristische misdrijven. De opstellers van de notitie pleiten voor een protocol waarin staat hoe kan

worden omgegaan met de mogelijkheden die de nieuwe Wet opsporing terroristische misdrijven biedt in situaties waarbij niet helder is wat het verzoek van een buitenlandse opsporingspartner nu precies is. Met name de mogelijkheid om onderzoek te kunnen doen aan kleding en voorwerpen (tassen, bagage) heeft in die situatie voor de opsporing een meerwaarde. Ook hier gaat het dus om de afweging tussen enerzijds meteen ingrijpen vanwege dreigend gevaar en anderzijds de situatie nader onderzoeken alvorens een verdenking aan te nemen en een opsporingsproces te starten.

3.5 Onderzoeken van 'afwijkend' gedrag

Behalve op Schiphol, kan de politie ook in andere permanente veiligheidsrisicogebieden stuiten op afwijkend gedrag dat ze nader wenst te onderzoeken, om te bepalen of het iets met een terroristische dreiging te maken zou kunnen hebben. Hoe worden die signalen in die gebieden onderzocht en welke rol speelt de nieuwe wet daarbij?

Treinstations

De spoorwegpolitie maakt op treinstations in de grote steden ook gebruik van de zogenaamde 'spottermethode' die in de paragraaf hiervoor is beschreven (zie 3.4.2 en zie noot 15). Het doel is ook hier om afwijkende gedragingen vroegtijdig te signaleren en hier *pro actief* op te reageren, zodat een eventuele terroristische aanslag kan worden voorkomen. Hoewel de methode onafhankelijk van de Wet opsporing terroristische misdrijven is ontwikkeld en hier in principe los van staat, wordt in de uitvoeringspraktijk soms een koppeling gemaakt tussen de methode en het begrip 'aanwijzingen' uit de nieuwe wet. Om die reden staan we in dit hoofdstuk uitvoerig stil bij deze spottersmethode.

Bij zo'n spotteractie wordt voor of in de stationshal een opstelling gemaakt van geüniformeerde politieagenten, die een statische post bezetten en duidelijk zichtbaar zijn voor reizigers en bezoekers van het treinstation. De geüniformeerden staan via een portofoon in direct contact met agenten die achter hen staat opgesteld. Alle passanten worden geobserveerd en mensen die zich in de ogen van de agenten afwijkend gedragen, worden benaderd voor een praatje. Als na een kort vraaggesprek geen verklaring wordt gevonden voor het afwijkende gedrag, wordt gevraagd naar een identiteitsbewijs. Als daarna een 'afwijkende' situatie blijft bestaan, kunnen eventueel vervolgstappen worden genomen. De onderzoeksbevoegdheden uit de nieuwe Wet opsporing terroristische misdrijven zouden van pas kunnen komen bij die mogelijke vervolgstappen. Bij invoering van de wet werd die mogelijkheid ook gezien door de dienstleiding van het KLPD. De nieuwe wet biedt immers de mogelijkheid om bij aanwijzingen van een terroristische misdrijf ter plekke snel onderzoek te kunnen uitvoeren en de situatie beter te kunnen bestuderen en beoordelen.¹⁸ Maar de wetgever heeft de concrete uitvoering en toepassing in veiligheidsrisicogebieden aan de lokale driehoek overgelaten. Voor elk treinstation dat als permanent veiligheidsrisicogebied is aangewezen, zouden daarom afspraken met de betreffende lokale driehoek gemaakt moeten worden. Voor de spoorwegpolitie is dat complex: de dienst treedt in principe landelijk op, maar afstemming over de con-

¹⁸ Die toepassingsmogelijkheid zou dan vergelijkbaar zijn met de wijze waarop de wet nu in het buitengebied van Schiphol wordt gebruikt. Zie paragraaf 3.4.1.

crete uitvoering zou per regio plaats moeten vinden, in nauw overleg met gemeente en Openbaar Ministerie. Na overleg van het KLPD met de lokale driehoeken is een algemene instructie door het KLPD opgesteld, waarin een aantal algemene punten over de toepassing van bevoegdheden is beschreven (zie ook paragraaf 3.3). In die instructie staat dat *'in normale situaties de spoorwegpolitie volgend is aan het lokale beleid en dit ondersteunt.¹⁹ (...) Zoveel als mogelijk wordt gestreefd naar een uniforme uitvoering van de werkwijze voor de spoorwegpolitie, om als landelijk werkende dienst eenduidig te kunnen werken.'* De instructie schrijft ook voor dat bij een melding of waarneming door de spoorwegpolitie de districtsleiding van de regio-politie meteen in kennis moet worden gesteld, nog voordat de bevoegdheid zal worden toegepast. Dat geldt echter alleen *'als onmiddellijk optreden niet direct geboden is'*. De mogelijkheid om op stations meteen ter plekke onderzoek te verrichten aan kleding en tassen, als onderdeel van een spotteractie, wordt door deze instructie dus geproblematiseerd. Een functionaris van het KLPD, nauw betrokken bij de implementatie van de nieuwe wet, meent dat het niet van de grond komen van concrete richtlijnen, kan worden toegeschreven aan het verplichte afstemmingstraject met lokale driehoeken:

'Toen de nieuwe wet werd geïntroduceerd zagen we zeker wel mogelijkheden [voor de spoorwegpolitie], maar de eigen regio's hebben zelf ruimte gekregen bij het invullen van de uitvoering. Stad A deed niet te krampachtig. In Stad B deed men heel ingewikkeld; ze bepaalden dat er altijd een districtchef bij moest komen om te zien of het wel ernstig genoeg was om de bijzondere bevoegdheden toe te passen. Dat was dus niet te doen, je moet meteen kunnen optreden, en voordat zo'n districtschef hier is.... Stad C was redelijk om mee te werken en stad D wilde er nauwelijks iets mee doen.'

De door het KLPD opgestelde algemene instructie heeft in de uitvoeringspraktijk niet geleid tot eenduidige toepassing van de bevoegdheden. Bij unithoofden en medewerkers van de spoorwegpolitie is de notitie niet of nauwelijks bekend.²⁰ Uit interviews met medewerkers van de spoorwegpolitie van de verschillende spoorwegunits komt naar voren dat de nieuwe wet in de praktijk op uiteenlopende manieren wordt geïnterpreteerd. Op twee treinstations wordt, als onderdeel van bovenbeschreven spottersacties, naar een identiteitsbewijs gevraagd op grond van de Wet opsporing terroristische misdrijven, zo vertellen politiemensen en unitmanagers van de betreffende stations. Gesignaleerd afwijkend gedrag waarvoor geen verklaring kan worden gevonden, wordt opgevat als 'aanwijzingen voor een terroristisch misdrijf'. En dat wordt gezien als een aanleiding om naar een identiteitsbewijs te vragen. De wet wordt hier dus in hoofdzaak gekoppeld aan de bevoegdheid om een legitimatiebewijs te vragen: de ID-wet schrijft voor dat voor het vragen van een identiteitsbewijs een aanleiding nodig is, en in een permanent veiligheidsrisicogebied kan afwijkend gedrag gezien worden als zo'n aanleiding, zo is de redenering. Op een van deze stations gaan individuele spoorwegagenten soms verder en over tot fouillering

¹⁹ Als het gaat om onderzoek van de nationale recherche, zal de spoorwegpolitie de richtlijnen van de NR en het landelijk parket volgen, zo staat in de notitie.

²⁰ De spoorwegpolitie is opgedeeld in vier units. De stations die zijn aangewezen als permanent veiligheidsrisicogebied, vallen in drie units. Utrecht in unit Middenzuid, Amsterdam in unit Noordwest en Rotterdam en Den Haag in unit Zuidwest. Per unit hebben we gesproken met het (plv) hoofd van de unit en met een of enkele politie-medewerkers.

als ze stuiten op afwijkend gedrag, nadat ze eerst om een ID-bewijs hebben gevraagd. De redenering die daarbij gevolgd wordt, is dat het treinstation is aangegeven als permanent veiligheidsrisicogebied en dat mensen daarom ook gefouilleerd mogen worden als daar een indicatie voor is. Spoorwegagenten uiten wel flinke twijfels en onzekerheid als ze hier tijdens de interviews over spreken: ze vragen zich hardop af of ze de wet wel op een goede 'zuivere' manier toepassen en vragen zich af wat 'aanwijzingen voor een terroristisch misdrijf' nu precies zijn. Ook over de legitimiteit van het vragen naar een ID-bewijs bestaan twijfels bij medewerkers van de spoorwegpolitie.

Functionarissen van gemeente en Openbaar Ministerie van de regio's waarin deze treinstations liggen, zien op de treinstations alleen een toepassingsmogelijkheid van de bevoegdheden als sprake is van een verhoogd dreigingsniveau of als sprake is van een concrete melding, zo blijkt uit onze interviews. Ze stellen dat het niet de bedoeling is dat 'zomaar' wordt gefouilleerd door individuele spoorwegmedewerkers. Er bestaat in deze regio's dus een discrepantie tussen de beleidslijnen van gemeente en Openbaar Ministerie enerzijds en de uitvoeringspraktijk van de spoorwegpolitie anderzijds. Op de twee andere treinstations is het gebrek aan kennis en duidelijkheid over de toepassing van de wet reden om (vooralsnog) geen gebruik te maken van de onderzoeksbevoegdheden.

Bij politieagenten en leidinggevendenden van de spoorwegpolitie bestaat dus onzekerheid over de toepassing van de nieuwe wet bij de spottersacties. De nieuwe wet zou iets kunnen toevoegen aan de onderzoeksmogelijkheden op het station, maar het blijft voor zowel leidinggevendenden als mensen op de werkvloer onduidelijk wat nu wel en niet precies mag op grond van de nieuwe wet. Tijdens de 'spottersopleiding' van de politieacademie worden de nieuwe bevoegdheden wel aangekaart.²¹ Docenten wijzen op het feit dat de treinstations in de grote steden permanent veiligheidsrisicogebied zijn, en dat de politie daar ruimere onderzoeksbevoegdheden heeft in het kader van de wet Opsporing terroristische misdrijven. Er wordt verwezen naar Titel Vb van het wetboek van strafvordering en naar artikel 126 zq t/m zs. Zodoende hebben veel spoorwegagenten gehoord van de nieuwe wet en er enige kennis over vergaard. Tijdens de spotterstraining ligt het accent echter op de methode om afwijkend gedrag in een mensenmenigte te herkennen ('actief kijken'). Er wordt niet uitgebreid ingegaan op de bevoegdheden die gebruikt kunnen worden om dat afwijkende gedrag nader te onderzoeken. Dat leidt ertoe dat elke unit van de spoorwegpolitie een eigen invulling geeft aan de toepassing van de wet, zonder verdere kennis van de formele afspraken die in overleg met lokale partners zijn gemaakt. Zo kan er discrepantie ontstaan tussen het formele beleid van de lokale driehoek en de uitvoeringspraktijk van de spoorwegpolitie.

Het Binnenhof

Op het Binnenhof is tot nu toe geen gebruik gemaakt van de nieuwe wettelijke bevoegdheden. Na invoering van de wet is een instructieblad opgesteld en een flyer gemaakt. Verder is in Den Haag nadrukkelijk door de gemeente kenbaar gemaakt dat – indien geen sprake is van een noodsituatie – eerst het bestuur en een leidinggevende van de politie moet worden ingelicht alvorens de bevoegdheden door een individuele agent kunnen worden toegepast. Functionarissen van gemeente en politie menen dat de nieuwe wet in de praktijk niet nodig was om adequaat op te kun-

²¹ De spottersopleiding is een tweedaagse training, voornamelijk voor politiemensen. De training wordt vanaf 2007 door de politieacademie verzorgd.

nen treden bij dreigende situaties en mogelijke signalen van terrorisme. De bevoegdheden die behoren bij de status van permanent veiligheidsrisicogebied voegen volgens hen weinig toe aan de mogelijkheden die al bestaan. Hoe treedt de politie dan op als een persoon op of rondom het Binnenhof dreigend of afwijkend gedrag vertoont? Politiepersonen spreken de persoon aan en als er geen duidelijke verklaring komt, wordt gevraagd naar een identiteitsbewijs. Als mensen niet kunnen voldoen aan de identificatieplicht, wordt in hun tas gekeken of worden ze voor nader onderzoek meegenomen naar het politiebureau. Dat gebeurt op grond van de Wet op de identificatieplicht. De wet schrijft voor dat een opsporingsambtenaar onderzoek kan doen aan kleding en voorwerpen als mensen zich niet willen of kunnen legitimeren. Deze bevoegdheid bestaat om de identiteit van een persoon in dat geval toch vast te kunnen stellen. In de praktijk wordt de bevoegdheid ook gebruikt om dreigende en afwijkende signalen nader te onderzoeken en risico's vroegtijdig weg te nemen. Een voorbeeld uit het najaar van 2009:

Een jongeman zit overdag in traditionele kledij te bidden op de trap voor de Ridderzaal. De politie sluit niet uit dat de man bezig is met het voorbereiden van een terroristische aanslag en spreekt hem aan. De man wil niet praten en wil zich evenmin identificeren. Dan wordt hij door de politie aangehouden en meegenomen naar het politiebureau onder verdenking van het voorbereiden van een terroristisch misdrijf. Later blijkt de man een Nijmeegse student te zijn, die met een groep op excursie was naar de Tweede Kamer en in de pauze zijn gebed wilde doen. Hij dient een klacht in en raadsleden stellen de burgemeester vragen over het optreden van de politie: op welke gronden is de man naar het bureau meegenomen?

In bovenstaand voorbeeld zou het mogelijk zijn geweest de man te fouilleren op grond van de Wet opsporing terroristisch misdrijven. Maar verschillende functionarissen van politie, justitie en gemeente uit de regio Den Haag spreken over routines die in de loop der tijd op en rond het Binnenhof zijn ontstaan en in de praktijk goed blijken te werken. Er wordt gesproken over de 'intuïtie' van agenten en over risico's die worden uitgesloten, ook al is soms ter plekke niet meteen duidelijk op grond van welke bevoegdheid dat gebeurt. Zo vertelt een leidinggevende politiefunctionaris over het optreden op het Binnenhof:

'Bij twijfel nemen we mensen mee naar het bureau. Later zien we dan wel op grond waarvan dat is gebeurd. We hebben altijd de bos bloemen nog achter de hand. Dat doen we liever dan iemand laten lopen bij gebrek aan bevoegdheden. Mocht er iets zijn, dan heb je dat in ieder geval kunnen voorkomen. En anders heb je achteraf misschien onrechtmatig gehandeld, maar dat is beter dan iets door laten gaan wat een gevaar voor de veiligheid oplevert. Onze mensen wordt geleerd handelend op te treden.'

Een gemeentefunctionaris vertelt over het optreden op het Binnenhof:

'In de praktijk is er [door de nieuwe wet] niet veel veranderd. Als je een vermoeden hebt van een terroristische bedoeling, treed je als agent toch wel op. Als er nood is, trek je als politieagent iemand achterover. Onze ervaring is dat de politieagent professioneel genoeg is om op te treden bij vermoedens van terrorisme.'

Terwijl bij de spoorwegpolitie dus onzekerheid bestaat over de grond waarop een ID-bewijs kan worden gevraagd en verder onderzoek kan worden verricht, komt de politie op het Binnenhof zelfverzekerd in actie als zich een dreigende situatie voor-

doet. Het fouilleren in het kader van de Wet opsporing terroristische misdrijven zou wel een minder zwaarwegend middel zijn geweest dan het aanhouden van mensen. Maar de nieuwe wettelijke bevoegdheden dragen volgens verschillende functionarissen van gemeente en politie weinig bij aan het praktische handelen van de agent, men name omdat mensen met het begrip 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf' in de praktijk niet goed uit de voeten kunnen, het zou volgens geïnterviewden 'te theoretisch' zijn. De vraag die door hen gesteld wordt, is wat verstaan dient te worden onder het begrip 'aanwijzingen' en hoe het begrip 'terroristisch misdrijf' afgebakend dient te worden. Verschillende geïnterviewden benadrukken dat ze op het Binnenhof regelmatig geconfronteerd worden met 'gestoorde mensen die de boel willen verstoren' en de vraag is of in die gevallen wel gesproken kan worden van een terroristisch misdrijf. Kan in die situaties de wet ook worden toegepast, als niet duidelijk is of er een mogelijke relatie is met terrorisme? Dat geldt ook voor personen die iets crimineels in de zin hebben en zich ophouden op het Binnenhof. De nieuwe wet wordt dus mede lastig gevonden vanwege het feit dat de toepassing zich beperkt tot terroristische misdrijven, terwijl de politie ook snel en adequaat wil kunnen optreden bij elke andersoortige dreiging.

Meerwaarde bij persoonsbeveiliging

Naast de regionale politie, is ook de dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB) actief als het gaat om de veiligheid op het Binnenhof. Medewerkers van de DKDB verzorgen de persoonsbeveiliging van politici, en die zijn soms dagelijks op het Binnenhof aanwezig. De DKDB zag bij introductie van de nieuwe wet mogelijkheden voor de toepassing van de nieuwe bevoegdheden bij persoonsbeveiliging, vooral als het gaat om het verkennend onderzoek dat vooraf gaat aan de daadwerkelijke verplaatsing van de beveiligde politicus. Voordat een beveiligde persoon een locatie bezoekt, worden op die locatie eerst voorbereidende observatiewerkzaamheden verricht door de zogenaamde voorverkenner. Deze voorverkenner zorgt ervoor dat het gebied waar de persoon naartoe komt, veilig is. Ze maken een rondje op en rond het terrein om te zien of er opmerkelijke of afwijkende personen aanwezig zijn en om te zien of de situatie afwijkt van het normale patroon. Als er niks bijzonders wordt waargenomen, krijgt de commandant groen licht om met de betreffende politicus naar de plek toe te komen. Doet zich wel iets afwijkends voor, dan worden personen aangesproken en wordt om een identiteitsbewijs gevraagd. Als dan nog steeds een afwijkende of dreigende situatie bestaat, wordt mensen gevraagd of in de tas gekeken mag worden. Dat gebeurt op grond van de Wet op de identificatieplicht. Als mensen weigeren om mee te werken, worden zij overgedragen aan de regionale politie. Dat is althans de gang van zaken op het Binnenhof.

Tijdens de opleiding persoonsbeveiliging, verzorgd door de politieacademie, worden de verruimde fouilleerbevoegdheden in permanente veiligheidsrisicogebieden aan de orde gesteld. Docenten stellen dat persoonsbeveiligers met de verruimde bevoegdheden meer middelen in handen hebben om situaties en personen snel te kunnen onderzoeken. Het gaat dan niet alleen om het Binnenhof maar ook om andere gebieden die door politici geregeld worden bezocht: het Mediapark, Schiphol, Rotterdam Airport. Cursisten horen tijdens de opleiding dat ze in de permanente gebieden meer bevoegdheden hebben als sprake is van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf, en dat de fouilleerbevoegdheden kunnen worden ingezet bij de observatiewerkzaamheden, als extra onderzoeksbevoegdheid. Toch gebeurt dat in de praktijk (nog) niet. Als weleens wordt gefouilleerd nadat om een ID-bewijs is gevraagd, ook tijdens oefeningen van de opleiding, blijft onduidelijk op grond van welke bevoegdheid dat is gebeurd. ('Er wordt altijd wel iets gevonden op grond waarvan dat kan', aldus een docent).

Een geïnterviewde van de DKDB vertelt dat bij introductie van de nieuwe wet de DKDB enthousiast was over de mogelijkheden die de nieuwe wet bood in de voorverkenningfase bij de beveiliging van politici op het Binnenhof. Toen daar begin 2007 met de regionale politie over werd gesproken, gaf deze echter meteen te kennen er niets mee te gaan doen 'omdat de burgemeester dat niet wilde'. Er zou vanuit het stadsbestuur gezegd zijn 'leg het maar op de plank, want daar doen wij voorlopig niks mee', zo vertelt de geïnterviewde over wat hij van de politie hoorde. Hier zien we dus eveneens dat de uitvoering van de wet voor een landelijke politiedienst complex kan zijn vanwege de verplichte afstemming met lokale partners. De DKDB is een landelijke dienst maar is voor de uitvoering van de bevoegdheden aangewezen op de uitvoeringsinstructies van de lokale driehoek. Zowel door de spoorwegpolitie als door de DKDB wordt het betreurd dat bij de introductie van de wet een duidelijke uitvoeringsinstructie ontbreekt, maar dat die uitvoering is overgelaten aan de lokale driehoeken.

Borsele

Tot slot gaan we in deze paragraaf kort in op het onderzoeken van afwijkend gedrag in het permanente veiligheidsrisicogebied Borsele, waar twee kerninstallaties zijn gevestigd. De wet wordt in principe niet gebruikt bij het onderzoeken van afwijkende gedragingen als geen sprake is van een verhoogd alerteringsniveau. Borsele ligt in een gebied met een groot veld waar ook op wild kan worden gejaagd. Voor het opsporen van stropers kan een groot deel van het jaar controle plaatsvinden op grond van de Flora- en faunawet.²² Bij afwijkende gedragingen of een opmerkelijke situatie die mogelijk zou kunnen duiden op een terroristische dreiging, wordt ook gebruik gemaakt van deze wet. Mensen wordt dan gevraagd of even in de auto mag worden gekeken op grond van de Flora- en faunawet. Ook kunnen tassen worden doorzocht op grond van deze wet. Dit heeft volgens een politiefunctionaris die belast is met conflict- en crisisbeheersing in Borsele in de praktijk nog nooit tot problemen geleid. Daar komt bij dat mensen in het gebied gewend zijn om gecontroleerd te worden, omdat in de buurt van Borsele ook andere chemische bedrijven gevestigd zijn die op eigen terrein ook controles uitvoeren. Een geïnterviewde politiefunctienaris vertelt:

'We hebben hier een vrij hoog pragmatisch niveau, het is een groot ons-kent-ons verhaal. Veel mensen die naar de bedrijven gaan die in dit gebied liggen, zijn bij ons bekend. Verder wemelt het hier sowieso van de particuliere bewaking en mensen staan er niet van de kijken als ze gecontroleerd worden. Dus nee, bij de normale dreigingsstatus maken wij geen gebruik van de nieuwe wet opsporing terroristische misdrijven.'

De wijze waarop in het veiligheidsrisicogebied Borsele de wettelijke bevoegdheden worden ingezet als sprake is van een verhoogd dreigingsniveau, komt in paragraaf 3.6.2. aan de orde.

Hybride dreiging

Het begrip 'terroristische misdrijven' wordt door geïnterviewden in deze context veelvuldig geproblematiseerd. In een drukke mensenmenigte of in een crisissituatie

²² Voorheen de Jachtwet. Deze wet richt zich op de bescherming van in het wild levende planten en dieren. Per wildsoort is in de wet vastgesteld of en wanneer de jacht geopend is.

is bij 'afwijkend' gedrag of bij een mogelijke dreiging vaak niet direct te bepalen of deze terroristisch van aard is of niet. Enerzijds wordt door geïnterviewden gewezen op het gevaar van het toepassen van de bevoegdheden op een grotere groep, bijvoorbeeld op zakkenrollers (op treinstations) of leden van een criminele bende (vliegvelden). Sommige functionarissen spreken in deze context hun angst uit voor 'cowboypraktijken' en doelen daarmee op de uitdijende werking die van de wet uit zou kunnen gaan. Het moet voor mensen in de uitvoeringspraktijk duidelijk zijn dat de wet uitdrukkelijk niet bedoeld is om zakkenrollers of drugsdealers mee op te sporen, zo benadrukken zij.

Anderzijds wordt door geïnterviewde functionarissen gesteld dat het niet eenvoudig is om in de praktijk ter plekke een strikte scheiding te maken tussen een terroristische dreiging en een niet-terroristische dreiging. Wat kan nog wel en wat kan niet meer geschaard worden onder terrorisme? Een politiefunctaris over de interpretatie van 'afwijkend gedrag' in een drukke mensenmenigte:

'Kun je de wet ook toepassen op losse gekke figuren waar vooral wat in het hoofd mee mis is? Wat kun je nu als je kijkt naar die figuren die vooral een geestelijk probleem hebben, kun je die al scharen onder terrorisme?'

Een functionaris van het Openbaar Ministerie spreekt in dit verband over 'hybride dreigingen':

'Is het een openbare orde probleem, is het een terreurprobleem of is het een Damschreeuwer? Als iemand met zichtbare bomgordels rondloopt dan is het duidelijk. Maar vaak praat je over een dreigingsbeeld. En wat je in toenemende mate ziet is de solistische dwaas. (...) Naarmate de aard van de bedreiging niet meer één-op-één aan het terreurperspectief is te ontlenen, maar wel een enorm gevaar kan opleveren, hoe zit het dan eigenlijk met mijn bevoegdheden op dat vlak, want dit [de nieuwe wettelijke bevoegdheden in het kader van de Wet opsporing terroristische misdrijven] is toch heel erg uitsluitend aan het terreurperspectief gekoppeld? Als je nu terugkijkt naar de afgelopen tijd, zie je een heleboel dreigingsbeelden ontstaan die ik dan maar hybride noem. Hybride dreigingsbeelden.'

Terrorismedreiging is in de praktijk niet gemakkelijk te scheiden van andere gebiedsgebonden dreigingen. De vraag die door uiteenlopende politie- en justitiefunctarissen wordt opgeworpen is of mensen in de praktijk wel uit de voeten kunnen met dat onderscheid tussen verschillende gebiedsgebonden dreigingen, als het gaat om toepassing van bevoegdheden. Dit sluit aan bij de visie van verschillende geïnterviewde politiefunctarissen, die erop wijzen dat je als politieagent in een permanent veiligheidsrisicogebied altijd afwijkend en bedreigend gedrag wilt kunnen onderzoeken, los van de vraag of sprake is van terrorisme.

3.6 Onderzoek bij meldingen en crisis

3.6.1 Meldingen en incidenten

Functionarissen Bewaken & Beveiligen (Openbaar Ministerie) uit verschillende regio's en enkele politiefunctarissen stellen dat de nieuwe bevoegdheden van pas zouden kunnen komen bij een melding van een op handen zijnde terroristische aanslag of bij een andere crisissituatie. Als een melding als serieus wordt beoordeeld, wordt in de praktijk vanuit veiligheidsperspectief meestal overgegaan tot het ontruimen van de betreffende locatie, al dan niet in combinatie met andere maatregelen.

Dat was bijvoorbeeld het geval toen in februari 2009 een man in islamitische kledij in de trein riep '*I have a bomb, I have a bomb*' en daarna het station van Den Bosch voor enige tijd werd afgesloten. Afzetting en ontruiming van een gebied gebeurt op grond van artikel 2 van de Politiewet 1993. De fouilleerbevoegdheid (in het kader van de Wet opsporing terroristische misdrijven) zou kunnen worden toegepast in combinatie met de afzetting van een gebied. Mensen die naar het afgezette gebied toekomen of zich rondom het gebied ophouden, zouden onderzocht kunnen worden, bijvoorbeeld omdat ze zich verdacht gedragen of aan een bepaald signalement voldoen. Ook zouden op locaties die gelieerd kunnen zijn aan het afgezette gebied mensen aan onderzoek onderworpen kunnen worden. Deze toepassing zou mogelijk zijn in permanente veiligheidsrisicogebieden en er zouden ook tijdelijke veiligheidsrisicogebieden ingesteld kunnen worden. Als voorbeeld wijzen verschillende geïnterviewden naar de melding in maart 2009 in Amsterdam, toen de Ikea en Mediamarkt zijn gesloten en elders in de stad zeven verdachten zijn aangehouden. Voor een goed begrip van de geopperde mogelijkheden gaan we wat gedetailleerder in op deze casus.

Casus Ikea

Laat in de avond op dinsdag 11 maart kwam bij de regiopolitie een anonieme melding binnen over een mogelijke aanslag op twee winkels in Amsterdam, het gaat om de Ikea en de Mediamarkt. Die aanslag zou de dag daarna plaatsvinden en de melder noemde namen en adressen van de locaties waar de daders voor de aanslag zouden verblijven. Na weging en onderzoeken van de melding werd besloten de melding serieus te nemen en de Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) te activeren. Dat is een bevelstructuur waarbij de politie werkt onder gezag van de burgemeester en de hoofdofficier van justitie. Vanwege de veiligheid van personen besloot de lokale driehoek de volgende ochtend vroeg de Ikea en omliggende winkels in het gebied niet open te laten gaan en het winkelgebied af te zetten. Tegelijk werden de woningen waar de verdachten zich volgens de melder zouden bevinden, stelselmatig geobserveerd, maar dit leverde geen bevestiging op dat de mogelijke aanslagplegers in die woningen aanwezig waren. De hoofdofficier van justitie besloot daarom de genoemde personen op de genoemde adressen aan te houden en de woningen te doorzoeken, ook mede gelet op de ernst van de verdenking en het feit dat er geen informatie te vinden was die de juistheid van de melding kon ontkrachten of bevestigen. Traditionele opsporingsbevoegdheden zijn bij dit onderzoek toereikend gebleken, zo stelde de hoofdofficier later, 'mede omdat de melding zeer concrete aanknopingspunten voor regulier opsporingsonderzoek bevatte'.²³ Volgens geïnterviewde Openbaar Ministerie-medewerkers uit andere regio's hadden de nieuwe fouilleerbevoegdheden vanuit opsporingsperspectief wel iets toe kunnen voegen aan de onderzoeksmogelijkheden op die dag. In de eerste plaats hadden de fouilleerbevoegdheden in combinatie met de afzetting van het winkelgebied kunnen worden toegepast. Dat betekent dat rondom de afgesloten winkels een gebied aangewezen had kunnen worden als tijdelijk veiligheidsrisicogebied – een zogenaamde 2^e ring – en mensen die naar het gebied kwamen, zouden daar gefouilleerd kunnen worden. In de tweede plaats was het volgens de geïnterviewden mogelijk geweest om de directe omgeving van de woonadressen als tijdelijk

²³ Uit: evaluatie terrorismedreiging Amsterdam op en rond 12 maart 2009, NCTb 2009. Later bleek dat het hier een valse melding betrof, die gedaan was door een familielid van de genoemde en aangehouden personen.

veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, zodat personen en auto's die zich in de buurt van de woningen bevonden, onderzocht zouden kunnen worden.

Een geïnterviewde vertelt:

'Buiten het afgezette gebied had de wet [Wet opsporing terroristische misdrijven] goed kunnen worden toegepast. Mensen die vanaf het metrostation richting het winkelgebied lopen, zou je dan kunnen onderzoeken. En niet alleen naar wapens, maar ook naar andere spullen. Ook auto's in de buurt zou je kunnen onderzoeken, en auto's in de buurt van de woningen. Het was logisch geweest als ze dit hadden gebruikt, ik zou de meerwaarde wel zien.'

Uit interviews die we achteraf hebben gehouden met verschillende functionarissen op verschillende niveaus, die op 12 maart 2009 op het hoofdbureau van politie te Amsterdam aanwezig waren voor spoedoverleg, maken we op dat de nieuwe wettelijke bevoegdheden tijdens de diverse overleggen niet ter sprake zijn gekomen. Ook vanuit het Openbaar Ministerie is tijdens het besluitvormingsproces niet overwogen de nieuwe wet in deze situatie toe te passen.

De eerste hierboven genoemde optie, het aanwijzen van een ring rondom het afgezette winkelgebied waarin auto's en passanten gefouilleerd zouden kunnen worden aan de hand van een signalement, is als optie niet ter sprake gekomen. Achteraf menen de bij de besluitvorming betrokken hoofdofficier en plaatsvervangend hoofdofficier dat de fouilleerbevoegdheden wellicht iets hadden kunnen toevoegen als het gaat om de veiligheidsmaatregelen rondom het afgezette winkelgebied. Een van hen vertelt:

'Ik denk dat als je "terugploegt" dat je je kunt voorstellen dat je rondom die winksituatie nog een aanvullende ring had gemaakt. Dat zou misschien voor de politie wat meer comfort hebben geboden. Je hebt dan mogelijkheden om iedere willekeurige voorbijganger bij indicaties te fouilleren.'

De meerwaarde van het instellen van een tijdelijk veiligheidsrisicogebied rondom de woningen van verdachten is voor de betrokken officieren niet duidelijk, ook niet als zij achteraf naar de situatie terugkijken. De concrete informatie uit de melding was voldoende om met traditionele opsporingsmiddelen uit de voeten te kunnen. Een van de officieren:

'Voor de opsporing hadden we het niet nodig [de bevoegdheden uit de Wet opsporing terroristische misdrijven]. Want wij kenden de gezichten van de mensen die genoemd werden, dus dat betekent dat je niet willekeurig hoeft te gaan fouilleren. Je hoeft alleen die personen te pakken.'

De meer algemene vraag die in deze context rijst, is of de wettelijke fouilleerbevoegdheden met name ingezet dienen te worden voor onbekende verdachten op een bekende plek, of ook voor mensen waarvan de identiteit al bekend is. Naast overwegingen vanuit de veiligheid en opsporing, speelden bij de besluitvorming ook praktische overwegingen een rol: het afzetten van een winkelgebied is wel ingrijpend maar qua uitvoering in bepaalde opzichten eenvoudiger en overzichtelijker dan het uitvoeren van een fouillering, zo stelt een van de Openbaar Ministerie-functionarissen:

'Dat fouilleren vergt ook nog een grotere massa aan mensen [politiemensen] die nog precies op de hoogte moeten zijn van de aard van de dreiging en van de

signalementen en dergelijke, en uiteindelijk moet geselecteerd worden wie ze wel en wie ze niet gaan fouilleren. De organisatie daarvan is natuurlijk veel ingewikkelder dan alleen het afsluiten van zo'n gebied.'

Onze reconstructie van de besluitvorming op 12 maart laat zien dat in deze casus dus is teruggegrepen op routines en reeds bekende middelen. Aannemelijk is dat door de geringe kennis en ervaring met de nieuwe wet, door direct betrokkenen niet is gesproken over de inzet van de nieuwe bevoegdheden.

Melding aanslag kerninstallatie Borsele: oefening met verhoogd dreigingsniveau

Een andere terrein waarbij is overwogen om na een melding de fouilleerbevoegdheden in te zetten, is het gebied rondom de kerninstallaties te Borsele. In dat geval zouden de wettelijke bevoegdheden tijdens een oefening worden toegepast, dus niet in het echt.²⁴ De oefening ging als volgt. Er kwam een melding binnen van de AIVD, over een mogelijke terroristische aanslag op de kerncentrale. Verder was niet duidelijk waar de dreiging uit zou kunnen bestaan. Door de NCTb werd daarop besloten het alerteringsniveau te verhogen van lage tot matige dreiging. Tijdens het regionale uitvoeringsoverleg werd besloten om gebruik te maken van de bevoegdheden van het veiligheidsrisicogebied, als onderdeel van een groter plan. Het gedeelte van het terrein direct rondom de kerncentrale werd afgesloten, dat is een deel van het aangewezen permanente veiligheidsrisicogebied. Langs het afgesloten gebied werden bij de toegangswegen verkeersposten en bewakingsposten geplaatst. Als mensen het afgesloten gebied met de auto in wilden rijden, vonden controles plaats. De nieuwe bevoegdheden konden op de volgende manier iets toevoegen. Het aangewezen permanente veiligheidsrisicogebied is veel groter dan het afgezet gebied, waardoor het mogelijk is om iemand die zich op bijvoorbeeld vierhonderd meter van een bewakingspost bevindt en erg staat te kijken, aan te spreken en te onderwerpen aan een fouillering. *'Normaal heb je daar geen bevoegdheden voor, nu kan je hem aanspreken en vragen om in de tas of auto te kijken'*, aldus een politiefunctionaris. Deze toepassingsmogelijkheid hangt dus sterk samen met het verhoogde alerteringsniveau dat af is gegeven door de NCTb.

Aanslag in metrostation: oefening met verhoogd dreigingsniveau

Een derde voorbeeld van toepassing van de bevoegdheden in combinatie met de afzetting van een terrein, betreft eveneens een situatie uit een oefening waarbij sprake was van een verhoogd dreigingsniveau. Tijdens een grote multidisciplinaire rampenoefening in 2010 werd een terroristische aanslag in de Rotterdamse metro nagebootst. In de ochtendspits ontplofte volgens het scenario een bom en vele doden en gewonden moesten uit het diepe station naar boven worden gehaald. Een groot gebied rondom het station werd afgezet en er was sprake van een verhoogd alerteringsniveau. Tijdens het overleg van de voltallige vijfhoek (inclusief brandweer en hulpverlening) werd ook de inzet van de nieuwe fouilleerbevoegdheden geoperd. Met het oog op mogelijke vervolgaanslagen op andere stations – de zogenaamde *second blast* – werd gesproken over het instellen van tijdelijke veiligheidsrisicogebieden op andere metrostations, zodat op die stations gefouilleerd zou kunnen worden. Uiteindelijk is besloten deze optie nog even 'op zak' te houden voor het geval het dreigingsniveau op andere stations zou worden opgeschaald. Tot die tijd

²⁴ Het was een zogenaamde *desktop*-oefening, dus zonder werkelijke uitvoering van de bedachte plannen.

hadden andere instanties er meer belang bij de situatie op de andere metrostations juist rustig te laten verlopen; een grootschalige fouilleeractie zou de rust op andere stations kunnen verstoren. Wel werd tijdens de oefening besloten dat de bevoegdheden in de nabije permanente veiligheidsrisicogebieden konden worden gebruikt door individuele agenten, op eigen indicatie. Het ging om het Rotterdamse centraal station en om Rotterdam Airport, mede vanwege de mogelijke vluchtroute van verdachten.

Daarnaast is tijdens deze oefening nog overwogen om de haven in Hoek van Holland aan te wijzen als tijdelijk veiligheidsrisicogebied. Daar waren namelijk tickets in een auto aangetroffen voor de vaste bootverbinding naar Engeland en het vermoeden was dat de daders van de aanslag daarmee het land uit wilden vluchten. De fouilleerbevoegdheden zouden kunnen worden ingezet op personen die voldeden aan het signalement rond de haven waar de boot zou vertrekken. Wegens tijdgebrek is dat idee tijdens de oefening verder niet uitgewerkt; de bevoegdheden kwamen om half vier ter sprake en om vier uur was het 'einde oefening'.

3.6.2 Verhoogd dreigingsniveau

Beide hiervoor beschreven oefeningen laten zien dat bij een verhoogd dreigingsniveau / een verhoogd alerteringsniveau de wettelijke bevoegdheden uit de nieuwe wet een plek kunnen innemen in een breder arsenaal van middelen en bevoegdheden. Deze situatie wordt door de meeste geïnterviewden genoemd als mogelijkheid voor toepassing van de nieuwe wettelijke bevoegdheden. In permanente veiligheidsrisicogebieden zouden individuele politieagenten moeten kunnen fouilleren op eigen indicatie als sprake is van verhoogd dreigingsniveau, dat bijvoorbeeld ontstaat door een melding of bericht. Het gaat dan primair om het voorkomen van een terroristisch misdrijf, en in tweede instantie om het opsporen van verdachten. Die mogelijkheid wordt genoemd als het gaat om het Binnenhof, het Mediapark, de treinstations en het terrein van Borsele, zoals de bovenbeschreven oefening ook laat zien. De 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf' worden dan gekoppeld aan het alerteringsstelsel van de NCTb. Functionarissen van gemeenten zien alleen meerwaarde in toepassing van de bevoegdheden in permanente veiligheidsrisicogebieden als sprake is van een verhoogd alerteringsniveau, indien nodig in combinatie met het afsluiten van een gebied. In die situatie kan aan burgers ook duidelijk gemaakt worden waarom de fouillering plaatsvindt. Een hoofd van een gemeentelijke afdeling openbare orde en veiligheid:

'Wij hebben hier in stad x bedacht dat de aanwijzingen van een terroristisch misdrijf niet zonder een verhoogd alerteringsniveau kan, en hebben die twee aan elkaar gekoppeld. Bij een hoog alerteringsniveau zou je deze fouilleringsmaatregel kunnen toepassen. (...) Het vergroot je slagvaardigheid.'

De verplichting om een flyer uit te delen en van de fouillering een nauwkeurige registratie bij te houden, vermindert volgens veel geïnterviewden deze slagvaardigheid. Verder worden door gemeentefunctionarissen in deze context opmerkingen gemaakt over de afbakening van de gebieden. In Den Haag wordt bijvoorbeeld gesteld dat bij een verhoogd dreigingsniveau de bevoegdheid om te fouilleren niet op kan houden na het Binnenhof, maar dat deze zou dan moeten gelden voor de hele stad. Ook in bijvoorbeeld de Spuistraat en de tramtunnel zouden individuele agenten de bevoegdheid moeten kunnen toepassen indien sprake is van een verhoogde dreiging, zo stellen functionarissen uit Den Haag.

Grote evenementen

Een andere situatie waarbij het dreigingsniveau vaak wordt opgeschaald, betreft (landelijke) evenementen waarbij gezagsdragers en hoogwaardigheidsbekleders aanwezig zijn. Doorgaans wordt lang van tevoren door de lokale driehoek gestart met het voorbereiden van veiligheidsmaatregelen en de daarbij in te zetten bevoegdheden. Tijdens de interviews zijn drie concrete situaties naar voren gekomen waarbij de nieuwe fouilleerbevoegdheden in de voorbereidende fase zijn besproken en overwogen, als onderdeel van een pakket aan veiligheidsmaatregelen. We lichten ze hier kort toe.

In de eerste plaats zijn de bevoegdheden overwogen bij de Afghanistan-conferentie die in 2009 in Den Haag werd gehouden en waarbij negentig internationale delegaties werden verwacht. Tijdens de voorbereidingen is vanuit het Openbaar Ministerie geopperd om het gebied rondom het congrescentrum aan te wijzen als tijdelijk veiligheidsrisicogebied. Mensen die zich ophielden rondom het terrein zouden dan gefouilleerd kunnen worden, mede gelet op de demonstranten die werden verwacht. Uiteindelijk is door de driehoek gekozen voor een gemeentelijke noodverordening (art. 176 Gemeentewet).²⁵ Het congressterrein werd helemaal afgesloten en mensen die het terrein wilden betreden werden onderworpen aan onderzoek aan kleding en reisbagage. In de noodverordening werden nog andere verboden opgenomen, zoals een verbod voor voertuigen en personen op alle toegangswegen naar het terrein toe, een verbod om het water in te gaan en een verbod op terrassen op het terrein rondom het evenement. Ook was in de verordening opgenomen dat in een breed gebied rondom het congressterrein agenten de bevoegdheid hadden om voertuigen te controleren alsook woningen en andere gebouwen, met het oog op wapens en munitie. De fouilleerbevoegdheden (uit de Wet opsporing terroristische misdrijven) werden daarmee vanuit veiligheidsoverwegingen overbodig.

Het tweede evenement waarbij is overwogen de nieuwe fouilleerbevoegdheden in te zetten, vond plaats op het Mediapark. Er was een *live* verkiezingsdebat gepland waarbij een bedreigd politicus aanwezig zou zijn. De veiligheidsmaatregelen werden om die reden, in overleg met de DKDB, opgeschaald. Er is van te voren een draaiboek gemaakt met verschillende mogelijkheden en bevoegdheden. De fouilleerbevoegdheden zijn in het draaiboek opgenomen en de politieagenten zijn voor aanvang van hun dienst ingelicht over de mogelijkheid om personen en voertuigen te kunnen onderzoeken, mochten zij dat op grond van eigen waarneming nodig vinden. Ze hebben flyers meegekregen en waren er dus op toegerust de bevoegdheden toe te passen. Maar tijdens en na het debat waren er geen personen of voertuigen rond het gebouw waarbij de agenten aanleiding zagen om deze te gaan fouilleren. De bevoegdheden om deze reden uiteindelijk niet gebruikt.

Het derde evenement waarbij de bevoegdheden zijn overwogen, is Prinsjesdag 2009. Gezien de aanslag van Karst T. op Koninginnedag eerder dat jaar, is extra veel aandacht besteed aan de beveiligingsmaatregelen op Prinsjesdag. Aan de hand van het profiel van Karst T. is in politiestructuren gekeken of een dergelijk profiel

²⁵ Bij een noodverordening (art. 176 Gemeentewet) kunnen voorwaarden worden gesteld in een bepaald gebied dat voor een speciale gelegenheid wordt aangewezen, bijvoorbeeld een verbod op alcohol of een verbod op het parkeren van auto's. Dit is wat anders dan het aanwijzen van een gemeentelijk veiligheidsrisicogebied (artikel 151b Gemeentewet) waar op bevel van de officier van justitie preventief kan worden gefouilleerd. Zie ook paragraaf 3.1.

ook in Den Haag voorkwam. Op basis van politie-informatie zijn enkele personen van buiten Den Haag herkend die, op grond van hun profiel, naar de stad toe zouden kunnen komen om de orde te verstoren en mogelijk een aanslag op Hare Majesteit te plegen. De vraag was of de bevoegdheden zouden kunnen worden toegepast op deze personen, als ze door de politie in de menigte herkend zouden worden. Daarvoor zou een tijdelijk veiligheidsrisicogebied ingesteld kunnen worden, zo was de gedachte. Uiteindelijk is dat niet gebeurd. Volgens een geïnterviewde van het Openbaar Ministerie bestonden er geen concrete aanwijzingen tegen deze personen, de selectie was immers gebaseerd op een profiel. De wet werd voor deze situatie toch niet geschikt gevonden en daarnaast bleken er genoeg andere veiligheidsmaatregelen genomen te kunnen: de instelling van een gemeentelijke noodverordening (art. 176 Gemeentewet, een beveiligingsring rondom de koets, een extra beveiligingsring waar geen auto's mochten komen) en op grond van artikel 2 van de Politiewet 1993 (observaties rondom de koets).

De gemeentelijke noodverordening wordt meestal toegepast bij een gebeurtenis die van te voren goed kan worden voorbereid. De gemeenteraad kan dan vooraf instemmen met de verordening. Maar ook als op stel en sprong maatregelen nodig zijn en de wens er is te fouilleren, kan een noodverordening snel tot stand komen. Het is in dergelijke situaties mogelijk om de verordening achteraf door de gemeenteraad te laten bekrachtigen.

Tot slot

Dit hoofdstuk laat zien dat de verruimde fouilleerbevoegdheden in de praktijk primair worden overwogen vanuit het perspectief van de veiligheid en als middel om ernstige verstoringen in de openbare ruimte te voorkomen. Het doel van de inzet van de verruimde fouilleerbevoegdheden is primair het voorkomen van een terroristische aanslag. In veel mindere mate wordt de inzet overwogen vanuit het perspectief van de opsporing.

Als we kijken naar de ervaringen en overwegingen van functionarissen van politie, justitie en gemeenten, zien we dat de verruimde onderzoeksbevoegdheden in de uitvoeringspraktijk de volgende concrete rol zouden kunnen spelen:

- Het nader onderzoeken van afwijkend gedrag in een mensenmenigte, op drukke plekken of in risicovolle gebieden (Schiphol, treinstations, bij persoonsbeveiliging). Bij deze toepassing worden 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf' gekoppeld aan gesignaleerd afwijkend gedrag.
- Het onderzoeken in situaties van een (dreigende) crisis, om de orde te handhaven en eventuele verdachten op te sporen. Bij deze toepassing worden 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf' gekoppeld aan een verhoogd alerteringsniveau, al dan niet voortkomend uit een melding. Het kan dan ook gaan om een evenement met een verhoogd dreigingsniveau.
- Het onderzoeken van mensen waarover een melding is binnengekomen maar die (nog) niet verdacht zijn. Het gaat dan om situaties waarin vanuit het buitenland is verzocht om personen die op Schiphol aankomen, te interviewen. Bij deze toepassing worden 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf' gekoppeld aan een melding en een verzoek van een buitenlandse opsporingsdienst. De fouillering maakt het mogelijk om de betreffende persoon nader te onderzoeken zonder meteen een opsporingsproces te moeten starten.

In de praktijk wordt voor het onderzoeken van een mogelijke gebiedsgebonden dreiging meestal gebruik gemaakt van andere, reeds bestaande wetgeving. Het gaat dan met name om artikel 2 van de Politiewet 1993 (voor afzetting en/of ontruiming van een gebied en het aanspreken van mensen), artikel 176 van de Gemeentewet, de gemeentelijke noodverordening (voor het opstellen van gebiedsgebonden voor-

waarden, eisen en verboden bij evenementen en andere speciale gebiedsgebonden gebeurtenissen) en de Wet op de identificatieplicht (voor het vragen naar een ID-bewijs en het onderzoeken aan kleding en tassen). Uit de interviews komt naar voren dat er situaties denkbaar zijn waarbij de fouilleerbevoegdheden meerwaarde kunnen hebben, zoals hierboven puntsgewijs is beschreven. Tegelijkertijd menen geïnterviewden dat er nauwelijks situaties denkbaar zijn waarbij je in een dreigende situatie niet zou kunnen acteren. Een aspect van belang daarbij is het feit dat politie en justitie bij twijfel geen risico's nemen en mensen aanspreken, nader onderzoeken en in geval van twijfel aanhouden. Dat daarbij niet altijd helder is op grond van welke bevoegdheid dat gebeurt, is voor hen minder van belang. Ook kan bij twijfel een gebied worden afgezet of ontruimd.

Verder kwam in dit hoofdstuk naar voren dat de kennis over de nieuwe wettelijke fouilleerbevoegdheden in de uitvoeringspraktijk beperkt is. Het feit dat de wet weinig wordt gebruikt, zorgt er ook voor dat het moeilijk is om kennis over de wet paraat te houden, of zoals een geïnterviewde zegt:

'Het is een verstoofd stukje speciaal gereedschap. (...) Je hebt er geen baat bij maar je wordt er ook niet door gehinderd. En het neemt niet veel ruimte in de gereedschapskist.'

Landelijke politiediensten zoals de spoorwegpolitie en de DKDB betreuren het dat er geen concrete uitvoeringsinstructie is geschreven toen de wet werd ingevoerd. De vereiste afstemming met de lokale driehoek heeft in de praktijk, volgens leidinggevende functionarissen van deze diensten, voor stagnatie gezorgd en voor het niet verder uitwerken en kenbaar maken van de wettelijke bevoegdheden. Dit heeft er toe kunnen leiden dat mensen in de uitvoeringspraktijk onvoldoende kennis hebben om de bevoegdheden adequaat te kunnen inzetten.

4 Ervaringen van rechters-commissarissen en advocaten

In dit hoofdstuk bespreken we de ervaringen van rechters-commissarissen en advocaten met de Wet opsporing terroristische misdrijven. Hiertoe zijn interviews gehouden met in totaal zes personen die bij terrorismeonderzoeken betrokken zijn geweest, vier rechters-commissarissen en twee advocaten. Doel van deze interviews was niet om vast te stellen welke gedachten er bij een beroepsgroep als zodanig leven ten aanzien van de wetgeving, maar om ervaringsdeskundigen aan het woord te laten over mogelijkheden en beperkingen van de wet. Gelet op het specialisme en het beperkte aantal terrorismeprocessen dat de laatste jaren is gevoerd, was dit een beperkte groep. Alle geïnterviewden hadden veel ervaring met terrorisme gerelateerde onderzoeken, en enige ervaring met de Wet opsporing terroristische misdrijven.

De praktische ervaringen met de wetgeving zijn tot nu toe zeer beperkt. De rechter-commissaris komt in theorie eerder in beeld dan de advocaat, namelijk wanneer op basis van aanwijzingen bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals de telefoontap, worden toegepast. Hiervoor is immers een machtiging van de rechter-commissaris vereist. De advocaat kan met de wetgeving te maken krijgen als een verdachte is aangehouden en in bewaring wordt gesteld, en in het verdere verloop van een strafproces. Op dit moment zijn er nog geen strafzaken geweest naar aanleiding van opsporingsonderzoeken die op grond van aanwijzingen zijn gestart. In dit hoofdstuk bespreken we de ervaringen van de geïnterviewden met de toepassing van opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen en met de bewaring van verdachten buiten ernstige bezwaren en geven we hun opvattingen over de wetgeving weer.

Opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen

De ervaringen van de geïnterviewde rechters-commissarissen en advocaten met de inzet van opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen zijn beperkt. De rechters-commissarissen geven enkele voorbeelden van zaken waarin een telefoon werd afgeluisterd op basis van aanwijzingen, waarvoor zij een machtiging hebben verleend. De zaken waarin dit gebeurde lijken geen speciale indruk op de respondenten te hebben gemaakt. Ze kunnen enkele voorbeelden noemen, maar de details van de zaken staan hen over het algemeen niet scherp voor ogen. Overigens kon geen van de respondenten zich een zaak herinneren waarin een verzoek voor een tap op aanwijzingen werd afgewezen. De advocaten hadden hiermee geen ervaringen opgedaan.

Er worden door de rechters-commissarissen in totaal drie aspecten benoemd die specifiek lijken te zijn voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen.

Een eerste interessant gegeven is dat er in het geval van aanwijzingen voor een terroristisch misdrijf voor rechters-commissarissen minder gronden zijn om een vordering voor een telefoontap af te wijzen dan bij andere zaken. Allereerst omdat aanwijzingen een lichter criterium vormen voor de inzet van deze bevoegdheden dan een verdenking. Er hoeft dus niet aan het verdenkingscriterium te worden getoetst. In de tweede plaats omdat de aard van de zaak (terrorisme) de inzet van de tap in principe rechtvaardigt.

Een tweede aspect dat werd genoemd, is dat het moeilijk is om – ook – in dit soort zaken af te wegen of er met de inzet van een telefoontap opsporingsbelangen worden gediend. De vraag of met de inzet van een tap op grond van aanwijzingen op-

sporingbelangen worden gediend, is volgens een van de geïnterviewden moeilijk te overzien door de wijze waarop de rol van de rechter-commissaris is ingevuld. De functionaris gaf aan dat je als rechter-commissaris tegenwoordig niet veel kennis hebt over het verloop van het opsporingsonderzoek en over de bijdrage van bijvoorbeeld de ingezette telefoontap aan een het onderzoek. Vroeger, toen de rechter-commissaris sterker betrokken was bij het opsporingsonderzoek in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek bestond daar meer inzicht in. Feitelijk krijgen rechters-commissarissen hierdoor relatief weinig feedback over de resultaten van hun beslissingen. Bij dit soort 'nieuwe situaties' kan door rechters-commissarissen niet goed worden beoordeeld of de inzet van de tap uiteindelijk zinvol is geweest.²⁶

'Je weet dus minder over de afloop, behalve bij verlengingsaanvragen of later bij voorgeleidingen, als er aanhoudingen komen. Als machtigingen-rechter voeg je niet heel veel meer toe. Met het tappen van derden zou ik meer moeite hebben; dat doe je wel eens als je een nummer kwijt bent, op de vriendin. Je moet niet voor alles zo'n wetje maken, maar als het maar een paar keer per jaar wordt toegepast heb ik er vrede mee. Je kunt als land ook niet zonder een veiligheidsdienst.'

Een derde aspect dat aan de orde werd gebracht, is dat het moeilijker lijkt te zijn om een tap in dit soort onderzoeken 'stop te zetten' als deze in eerste instantie niet veel informatie oplevert, vanwege het dreigende gevaar. Een van de rechters-commissarissen die hierover sprak, gaf aan toentertijd de indruk te hebben gehad dat het Openbaar Ministerie ook nauwelijks de ruimte had om te stoppen met het onderzoek toen de tap of het onderzoek weinig resultaten opleverden. Met andere woorden, de dreiging van terrorisme maakte volgens de geïnterviewde ook dat bepaalde bevoegdheden werden toegepast, en niet de vraag of daarmee duidelijke opsporingsbelangen werden gediend. In een van de voorgaande rapporten (De Poot et al., 2008, p. 55) hebben we dit aspect al eens benoemd, toen vanuit het perspectief van politie en het Openbaar Ministerie.

De twee advocaten staan kritisch tegenover de mogelijkheden die de wet op biedt, maar hebben geen ervaring opgedaan met de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op basis van aanwijzingen. Een van hen zegt 'mordicus tegen' te zijn en noemt het:

'(...) een infrastructuur waar een dictator zijn vingers bij af zou likken. Ik vind het onwenselijk, het zijn serieuze inbreuken.'

Hij zegt overigens ook niet te zien dat Openbaar Ministerie en politie tot het gebruik van deze bevoegdheden zijn overgaan. De inhoud van het begrip 'aanwijzingen' is voor hem niet duidelijk, zo stelt hij: 'Ik heb mijn hoofd gebroken over wat aanwijzingen zouden kunnen zijn'. Overigens merken beide advocaten op dat verdenking een flexibel begrip is dat en dat de eisen die aan het bestaan van een verdenking

²⁶ De opvatting dat de rechter-commissaris onvoldoende in staat is om zijn toetsende taak 'in alle omvang' uit te voeren en dat deze, meer nog dan voorheen, slechts zijdelings betrokken is bij opsporingsonderzoeken, valt ook te lezen in het artikel: 'Excessief gebruik van de telefoontap?' door C. van der Wilt, NJB, 2009, afl. 43. Zie verder hierover: A. Beijer, R.J. Bokhorst, M. Boone, C.H. Brants en J.M.W. Lindeman, 'De wet bijzondere opsporingsmethoden - eidevaluatie, WODC nr. 222. Meppel: Boom juridische uitgevers, 2004.

gesteld worden niet hoog zijn. Een van hen zegt dat wanneer sprake is van een grote en acute dreiging het ook begrijpelijk is dat de politie ingrijpt, ook als vaak blijkt dat de zaak naderhand met een sisser af loopt.

Bewaring buiten ernstige bezwaren

Twee rechters-commissarissen hadden ervaring opgedaan met inbewaringstelling van een verdachte zonder ernstige bezwaren. In één geval ging het om een aanhouding in een al langer lopend onderzoek naar een terroristische organisatie. In het andere geval betrof het in het buitenland aangehouden verdachten die op weg naar een trainingskamp zouden zijn geweest. Nadat deze waren teruggestuurd naar Nederland zijn ze hier veertien dagen in bewaring genomen, buiten ernstige bezwaren. Naar het oordeel van de rechter-commissaris lag er wel een verdenking, maar strikt genomen was het weinig. De in bewaringstelling bood wat tijd voor onderzoek. Na de bewaring zijn de verdachten op vrije voeten gekomen.

Twee advocaten die voor dit onderzoek zijn gesproken noemen dit ook als een van de weinige gevallen die ze zijn tegengekomen. Een van hen noemde het 'een dieptepunt', dat deze verdachten waren vastgezet.

AIVD-ambtsberichten

Verschillende rechters-commissarissen wezen erop dat een ambtsbericht van de AIVD moeilijk controleerbaar is, en op verschillende manieren om daarmee om te gaan. Als een ambtsbericht niet goed controleerbaar is, zou op grond daarvan besloten kunnen worden om bij terrorismegerelateerde zaken – die starten op grond van een ambtsbericht – eerder op grond van aanwijzingen te reageren. De rechter-commissaris die dit punt aankaartte vond het overigens niet wenselijk als ambtsberichten op grond hiervan vaker als aanwijzingen zouden worden beschouwd. Aan de andere kant is er ook op gewezen dat volgens de rechtspraak een ambtsbericht van de AIVD in principe kan volstaan voor het aannemen van een verdenking. Volgens een rechter-commissaris zou dat een reden zijn waarom van de wetgeving nauwelijks gebruik wordt gemaakt. In meer algemene zin was een rechter-commissaris van mening dat:

'Als de inhoud ernstig en concreet genoeg is, en er sprake is van een acute situatie, dan moet je daar wel wat mee doen. De AIVD zal ook niet zomaar op kerstavond met zo'n bericht komen.'

Conclusie

Ofschoon de mogelijkheden die de wet biedt voor opsporing en bewaring ruimer zijn, blijkt hier in de praktijk nog maar mondjesmaat gebruik van te worden gemaakt. Dit wordt door zowel rechters-commissarissen als advocaten ook erkend. De advocaten spreken zich kritischer uit over de nieuwe wetgeving. Voor de rechters-commissarissen lijkt het beperkte gebruik van de wet de scherpe kantjes er wat af te halen. Het perspectief van de geïnterviewde advocaten en rechters-commissarissen lijkt niet sterk te verschillen waar het de noodzaak betreft met spoed op een dreigende situatie te kunnen reageren. Daarmee stemt hun visie overeen met de opvattingen van politie en Openbaar Ministerie op dit vlak.

5 Conclusies

Op 1 februari 2007 is de 'Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven' in werking getreden. Deze wet is erop gericht om opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven in een vroege(re) fase mogelijk te maken en langer te laten voortduren. Hiertoe zijn de volgende bevoegdheden ingevoerd:

- Er is een lichter criterium geïntroduceerd voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, namelijk het bestaan van aanwijzingen dat een terroristisch misdrijf zal worden gepleegd.
- Om de effectiviteit van het verkennend onderzoek te vergroten zijn er twee bepalingen opgenomen die zien op het vorderen van geautomatiseerde gegevensbestanden en identificerende gegevens zoals naam, adres en administratieve kenmerken.
- In daartoe – al dan niet permanent – aangewezen gebieden zijn de mogelijkheden om personen, voertuigen en voorwerpen te onderzoeken verruimd.
- Het is mogelijk gemaakt om bij verdenking van een terroristisch misdrijf bewaring te bevelen, zonder dat er sprake hoeft te zijn van ernstige bezwaren.
- Het moment waarop de verdachte van een terroristisch misdrijf inzage krijgt in alle processtukken kan langer worden uitgesteld, doordat de voorlopige hechtenis tot maximaal twee jaar extra kan voortduren.

Om zicht te houden op de wijze waarop deze nieuwe wet wordt toegepast, is de uitwerking van de wetgeving in de praktijk gemonitord. Deze vierde monitorrapportage bestrijkt een periode van een jaar, lopend van februari 2010 tot februari 2011. Dit is de laatste rapportage waarin aandacht wordt geschonken aan de ervaringen die politie en Openbaar Ministerie hebben opgedaan met de toepassing van de wet. Daarnaast is in dit rapport aandacht besteed aan de toepassing van onderzoeksbevoegdheden in (tijdelijke en permanente) veiligheidsrisicogebieden en aan de ervaringen van de zittende magistratuur (RC's) en de advocatuur met de verruimde bevoegdheden uit de wet. In dit laatste concluderende hoofdstuk worden de voornaamste resultaten nader beschouwd en blikken we terug op de wijze waarop de Wet opsporing terroristische misdrijven de afgelopen vier jaar is gebruikt.

Hoe vaak en in welke situaties wordt de wet toegepast tussen 2010 en 2011?

De monitor laat zien dat er in het vierde jaar dat de wet van kracht is, enige ervaring is opgedaan met de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen. Daarnaast is in één permanent veiligheidsrisicogebied gebruik gemaakt van de nieuwe opsporingsbevoegdheden, namelijk in het buitengebied Schiphol. Er zijn in deze periode geen verkennende onderzoeken geweest op dit gebied, er zijn geen nieuwe veiligheidsrisicogebieden vastgesteld waarin gebruik is gemaakt van de nieuwe bevoegdheden, en er is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot langer uitstel van inzage in processtukken. Ook is er in deze monitorronde geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot toepassing van inbewaringstelling buiten ernstige bezwaren. Dit beeld van het gebruik van de wet komt overeen met het beeld dat naar voren kwam in de drie voorgaande monitorrondes.

Het gebruik van fouilleerbevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden

In hoofdstuk 3 van dit rapport kwam naar voren dat de verruimde fouilleerbevoegdheden in de aangewezen veiligheidsrisicogebieden in de praktijk vooral worden overwogen vanuit het perspectief van de veiligheid. Het doel van de inzet van de bevoegdheden is primair het voorkomen van een terroristische aanslag en in veel mindere mate wordt de inzet overwogen vanuit het perspectief van de opsporing. In de uitvoeringspraktijk zouden de onderzoeksbevoegdheden de volgende concrete rol kunnen spelen:

- Het nader onderzoeken van afwijkend gedrag in een mensenmenigte, op drukke plekken of in risicovolle gebieden (Schiphol, treinstations, bij persoonsbeveiliging). Bij deze toepassing worden 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf' gekoppeld aan gesignaleerd afwijkend gedrag.
- Het onderzoeken in situaties van een (dreigende) crisis, om de orde te handhaven en eventuele verdachten op te sporen. Bij deze toepassing worden 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf' gekoppeld aan een verhoogd alerteringsniveau, al dan niet voortkomend uit een melding. Het kan dan ook gaan om een evenement met een verhoogd dreigingsniveau.
- Het onderzoeken van mensen waarover een melding is binnengekomen maar die (nog) niet verdacht zijn. Het gaat dan om situaties waarin vanuit het buitenland is verzocht om personen die op Schiphol aankomen, te interviewen. Bij deze toepassing worden 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf' gekoppeld aan een melding en een verzoek van een buitenlandse opsporingsdienst. De fouillering maakt het mogelijk om de betreffende persoon nader te onderzoeken, zonder meteen een opsporingsproces te moeten starten.

In de praktijk wordt voor het onderzoeken van een mogelijke gebiedsgebonden dreiging meestal gebruik gemaakt van andere, reeds langer bestaande wetgeving. Het gaat dan met name om artikel 2 van de Politiewet 1993 (voor afzetting en/of ontruiming van een gebied en het aanspreken van mensen), artikel 176 van de Gemeentewet, de gemeentelijke noodverordening (voor het opstellen van gebiedsgebonden voorwaarden, eisen en verboden bij evenementen en andere speciale gebiedsgebonden gebeurtenissen) en de Wet op de identificatieplicht (voor het vragen naar een ID-bewijs en het onderzoeken aan kleding en tassen). Uit de interviews komt naar voren dat er situaties denkbaar zijn waarbij de fouilleerbevoegdheden meerwaarde kunnen hebben. Tegelijkertijd menen geïnterviewden dat er nauwelijks situaties denkbaar zijn waarbij je in een dreigende situatie niet zou kunnen acteren. Een aspect van belang daarbij is het feit dat politie en justitie bij twijfel geen risico's nemen en mensen aanspreken, nader onderzoeken en in geval van twijfel aanhouden. Dat daarbij niet altijd helder is op grond van welke bevoegdheid dat gebeurt, is voor hen minder van belang.

Verder kwam in hoofdstuk 3 naar voren dat de kennis over de nieuwe wettelijke fouilleerbevoegdheden in de uitvoeringspraktijk beperkt is. Het feit dat de wet weinig wordt gebruikt, zorgt er ook voor dat de wet 'verstoft'. Landelijke politiediensten zoals de spoorwegpolitie en de DKDB betreuren dat er geen concrete uitvoeringsinstructie is geschreven toen de wet werd ingevoerd. De vereiste afstemming met de lokale driehoek heeft in de praktijk, volgens leidinggevende functionarissen van deze diensten, voor stagnatie gezorgd en voor het niet verder uitwerken en kenbaar maken van de wettelijke bevoegdheden. Dit heeft ertoe kunnen leiden dat mensen in de uitvoeringspraktijk onvoldoende kennis in handen hebben om de bevoegdheden adequaat te kunnen inzetten.

Terrorismedreiging is in de praktijk niet gemakkelijk te scheiden van andere gebiedsgebonden dreigingen. De vraag die wordt opgeworpen is of mensen in de praktijk wel uit de voeten kunnen met dat onderscheid tussen verschillende gebiedsgebonden dreigingen, als het gaat om toepassing van bevoegdheden.

Ervaringen van advocaten en rechters-commissarissen.

Enkele van de opsporingsonderzoeken waarbij bevoegdheden uit de Wet opsporing terroristische misdrijven zijn gebruikt, hebben ook geleid tot betrokkenheid van rechters-commissarissen en advocaten. Dat was in verband met de toepassing van dwangmiddelen of opsporingsbevoegdheden bij die onderzoeken.

Ofschoon de mogelijkheden die de wet biedt voor opsporing en bewaring ruimer zijn, is in de praktijk gebleken dat hier nog maar mondjesmaat gebruik van wordt gemaakt. Advocaten en rechters-commissarissen zien dit ook zo. De advocaten spreken zich kritisch uit over het scala aan mogelijkheden dat de wetgeving biedt. Voor de rechters-commissarissen lijkt het beperkte gebruik van de wet de scherpe kantjes er wat af te halen. Het perspectief van de geïnterviewde advocaten en rechters-commissarissen verschilt niet wezenlijk waar het gaat om de erkenning van het bestaan van situaties waarin het noodzakelijk is om met spoed op een dreigende situatie te kunnen reageren. Dit komt overeen met de opvattingen van politie en Openbaar Ministerie op dit vlak.

Overzicht van de wet vier jaar in werking (2007-2011)

Tot slot van dit rapport geven we een overzicht van het gebruik van de nieuwe wet in de vier jaar dat deze nu in werking is. In vier jaar tijd – tussen 1 februari 2007 en 1 februari 2011 – zijn in totaal 106 terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken uitgevoerd (zie tabel 2). Dat betreft zowel uitgebreide langlopende zaken als kleine kortdurende 'mini-onderzoekjes'.

Van de 106 opsporingsonderzoeken die in vier jaar tijd zijn verricht, is in 18 gebruik gemaakt van de nieuwe opsporingsbevoegdheden (zie tabel 2). In het eerste jaar is relatief vaak gebruik gemaakt van de nieuwe wettelijke mogelijkheden. Bij 5 onderzoeken zijn toen bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet op grond van aanwijzingen. Daarnaast is in dat jaar 3 keer gebruik gemaakt van de toepassing van in-bewaringstelling buiten ernstige bezwaren. In de jaren daarna is elk jaar enkele keren gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bijzondere bevoegdheden in te zetten op grond van aanwijzingen. Ook is nog tweemaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid om verdachten in bewaring te stellen zonder ernstige bezwaren.

Verder wordt vanaf de zomer van 2008 in één permanent veiligheidsrisicogebied gebruik gemaakt van de bevoegdheden om personen, voorwerpen en voertuigen te onderzoeken. Er zijn geen nieuwe permanente gebieden bijgekomen en er zijn geen tijdelijke veiligheidsrisicogebieden aangewezen. Wel is in de afgelopen vier jaar nu en dan door politie- en justitiefunctionarissen overwogen een tijdelijk veiligheidsrisicogebied in te stellen en is overwogen om gebruik te maken van de bevoegdheden die behoren bij een permanent veiligheidsrisicogebied (zie hoofdstuk 3). Tot slot is in de vier jaar dat de wet van kracht is geen gebruik gemaakt van de andere verruimde bevoegdheden die de wet biedt: er zijn geen verkennende onderzoeken verricht en er is nooit gebruik gemaakt van uitstel tot volledige inzage in processtukken. In de vier jaar dat we dit onderzoek uitvoeren, hebben we geïnterviewden ook nooit gehoord over overwegingen omtrent het gebruik van deze laatstgenoemde bevoegdheden.

Tabel 2 Aantal terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken in vier jaar, en het gebruik van de nieuwe Wet opsporing terroristische misdrijven

	1 ^e ronde	2 ^e ronde	3 ^e ronde	4 ^e ronde	Totaal
Landelijke onderzoeken	20	15	10	10	55
Regionale onderzoeken	9	14	21	7	51
<i>Gebruik van verruimingen:</i>					
Gebruik Titel Vb in onderzoek	5	3	3	2	13
Bewaring buiten ernstige bezwaren	3	1	1	-	5
Verkenkend onderzoek	-	-	-	-	-
Uitstel inzage in processtukken	-	-	-	-	-
Onderzoek in veiligheidsrisicogebied	-	Schiphol	Schiphol	Schiphol	Schiphol
Totaal gebruik nieuwe wet	8	4	4	2	18

Van alle verruimingen die de Wet opsporing terroristische misdrijven biedt, is het meest gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten op grond van Titel Vb. De veronderstelling van de wetgever bij deze verruiming was dat politie en justitie in een eerder stadium bijzondere opsporingsbevoegdheden zouden kunnen inzetten, waardoor ze beter dan voorheen in staat zouden zijn om bewijs te vergaren waarmee personen kunnen worden vervolgd die betrokken zouden zijn bij de voorbereidingen van een terroristisch misdrijf. Reeds beschikbare informatie zou in een eerdere fase door middel van onderzoek beter kunnen worden geduid, waardoor risico's zouden kunnen worden uitgesloten en strafbare gedragingen zouden kunnen worden opgespoord. Tot nu toe is in elk jaar enkele keren een tactisch opsporingsonderzoek gestart op grond van het criterium aanwijzingen. Of deze onderzoeken voorheen niet zouden zijn uitgevoerd op grond van een verdenking, is niet te zeggen. Wel stellen geïnterviewden dat het comfortabel is om bij twijfel over een verdenking, terug te kunnen vallen op het criterium aanwijzingen, en de situatie zodoende toch goed te kunnen onderzoeken. De meeste aanwijzingen-onderzoeken van de afgelopen vier jaar zijn vroeg of laat stopgezet wegens gebrek aan bewijs; er kon geen bevestiging worden gevonden voor de startinformatie of de bestaande aanwijzingen werden ontkracht (bijvoorbeeld het voorbereiden van een aanslag of het bezitten van explosieve stoffen). Enkele aanwijzingen-onderzoeken zijn na korte tijd omgezet in een verdenking-onderzoek. In die onderzoeken werd de startinformatie wel bevestigd en is, op grond van Titel Vb, voldoende informatie verzameld om te komen tot een verdenking (bijvoorbeeld over de betrokkenheid bij bedreiging met een terroristisch oogmerk, over betrokkenheid bij financiering van terroristische activiteiten). Het opsporingsonderzoek en de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen is in die gevallen voortgezet onder het criterium verdenking. Andersom zagen we ook enkele verdenking-onderzoeken die na korte tijd zijn omgezet in een aanwijzingen-onderzoek, toen bleek dat er geen grond meer was voor de verdenking. Verder laat de monitor zien dat een aantal aanwijzingen-onderzoeken onderdeel vormen van reguliere onderzoeken die op grond van een verdenking zijn gestart. Het aanwijzingen-onderzoek loopt dan parallel aan het reguliere verdenking-onderzoek. Dat is meestal het geval als het opsporingsteam een groep personen rondom een verdachte wil onderzoeken, zonder dat voor de gehele groep een verdenking bestaat. In die gevallen biedt de wet een uitkomst en kan met behulp van de verruiming onderzocht worden welke connecties nu bestaan tussen betrokken personen. Het inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van Titel Vb vormt in de opsporingspraktijk dus vooral meerwaarde in combinatie met Titel IV: de on-

derzoeken lopen gelijk op of volgen elkaar op in de tijd. De mogelijkheid om te schakelen tussen de verschillende criteria wordt, zoals in hoofdstuk 2 ook aan de orde kwam, door verschillende politie- en justitiefunctionarissen genoemd als een belangrijke meerwaarde van de nieuwe wet. Er kunnen op proportionele wijze bevoegdheden worden ingezet en de nieuwe wet biedt soelaas in verschillende stadia van de opsporing, zo is de redenering. Het inbouwen van een extra fase in een opsporingsonderzoek dient ook ter bescherming van de personen die onderwerp zijn van strafrechtelijk onderzoek, zo stelt een aantal opsporingsfunctionarissen. Als de startinformatie niet wordt bevestigd of zelfs wordt ontkracht, komen die personen niet in de justitieboeken voor als verdachten van een terroristisch misdrijf. De mogelijke schade die mensen hiervan zouden kunnen ondervinden, zou dan achterwege blijven.

Een belangrijk element bij de overweging om voor een verdenking of een aanwijzing te kiezen is de mogelijkheid om meteen aanhoudingen te kunnen verrichten en doorzoekingen te kunnen doen. In de vier monitorrondes komt naar voren dat de mate van de dreiging mede van invloed is op het criterium waar men voor kiest. Als de dreiging acuut is en groot, wordt geen risico genomen maar wordt meteen een verdenking aangenomen zodat het mogelijk is om snel en slagvaardig op te treden en personen meteen aan te kunnen houden. Dat geldt zowel voor startinformatie die afkomstig is van inlichtingendiensten als voor de informatie die afkomstig is van anonieme tipgevers. De mate van dreiging bepaalt dan of wordt gekozen voor een verdenking, ook als sprake is van relatief 'zachte' informatie. Wel maakt de nieuwe wet het in deze gevallen mogelijk om verdachten in bewaring te nemen buiten ernstige bezwaren. In die periode kan onderzoek worden verricht om tot ernstige bezwaren te komen. In de vijf gevallen dat bewaring buiten ernstige bezwaren in het kader van de nieuwe wetgeving is toegepast, heeft onderzoek niet geleid tot ernstige bezwaren.

Definitie van terrorisme en gevolgen voor registratie en toepassing van de wet

Als we tot slot kijken naar het totaal aantal terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken in de afgelopen vier jaar (zie tabel 2), valt op dat het aantal onderzoeken in deze laatste monitorronde aanzienlijk lager ligt dan in de jaren daarvoor. Dat kan geheel op toeval berusten en hoeft niet te wijzen op een trendmatige ontwikkeling. Het lagere aantal opsporingsonderzoeken in het laatste jaar zou ook te maken kunnen hebben met een registratie-effect. Daar zou met name sprake van kunnen zijn als het gaat om het aantal regionale opsporingsonderzoeken.

In de regio ligt het aantal terrorismegerelateerde onderzoeken in deze monitorronde lager dan daarvoor; deze ronde tellen we 7 regionale onderzoeken en in voorgaande monitorrondes respectievelijk 9 (1^e ronde), 14 (2^e ronde) en 21 (3^e ronde). In de vorige twee monitorrondes maakten de (zeer) kortdurende onderzoeken naar dreigingen en bommeldingen deel uit van het totale aantal onderzoeken in de regio. Bij die kortlopende onderzoeken bleek bij nader inzien altijd sprake te zijn van loos alarm; de bommelding of dreiging kon gaandeweg het onderzoek gerelateerd worden aan baldadigheid of psychische problematiek en bleek elke keer een niet serieus te nemen dreiging te zijn. Deze onderzoeken werden aanvankelijk wel gestart op grond van een verdenking van een terroristische dreiging en werden om die reden meegenomen in ons cijfermatige overzicht. Dergelijke kleine onderzoeken zijn in

deze laatste monitorronde niet of nauwelijks gemeld door geïnterviewden. Het is goed voorstelbaar dat deze kleine zaken – over bedreigingen en bommeldingen – door opsporingsfunctionarissen nu niet meer bestempeld worden als ‘terrorisme-gerelateerd’, zodat ze ook niet in ons overzicht terechtkomen.²⁷ We gaan bij ons overzicht immers uit van de definities die de politie en het Openbaar Ministerie zelf hanteren. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het veel lagere aantal opsporingsonderzoeken in de regio, en zou passen in een tendens om incidenten en bedreigingen minder snel onder de noemer ‘terrorisme’ te scharen. De algemene vraag die hier verwant mee is, is welke definitie in de opsporingspraktijk gehanteerd wordt voor het begrip ‘terroristisch misdrijf’ en welke fenomenen in de opsporing beschouwd worden als zijnde terroristisch. Zoals in dit rapport en in de vorige rapportages naar voren kwam, is die definitie niet eenduidig en verschilt deze tussen personen, diensten en regio’s. Zo werd in één regio de bedreiging van een officier van justitie beschouwd als dreiging met terroristisch oogmerk, terwijl in een andere regio dit misdrijf niet werd geschaard onder de noemer ‘terrorisme’. Verder kwam in de verschillende monitorrondes naar voren dat niet alle terrorismegerelateerde bedreigingen gekoppeld kunnen worden aan een religieus, politiek of ideologisch motief. Dat is op grond van de wet ook niet vereist. De bedreigingen en meldingen die *wel* gerelateerd konden worden aan een ideologie of religie, waren niet uitsluitend gericht op islamitisch terrorisme. Zo zijn er in de afgelopen jaren ook terrorismegerelateerde onderzoeken uitgevoerd naar dierenrechtenextremisme, naar afscheidingsbewegingen en naar een extreem rechtse organisatie. Het is aannemelijk dat de definitie van ‘terroristisch misdrijf’ ook door de tijd heen verandert, mede onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen, politieke agenda’s en actuele gebeurtenissen. Bij het interpreteren van cijfers over terrorisme en terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken, dient daar rekening mee te worden gehouden. De definitie die men hanteert van terrorisme heeft niet alleen consequenties voor de registratie van het aantal terrorismezaken, maar ook voor de toepassing van de wet. Want zaken die bij de start van een opsporingsonderzoek door politie en justitie beschouwd worden als mogelijk terrorismegerelateerd, komen in principe in aanmerking voor het gebruik van de nieuwe wet. Het begrip ‘terrorisme’ wordt in de uitvoeringspraktijk met name lastig gevonden bij gebiedsgebonden bedreigingen. Terrorismedreiging is in de praktijk moeilijk te scheiden van andere gebiedsgebonden dreigingen en ter plekke – in een crisissituatie of in een drukke mensenmenigte – kan door politiemensen en justitiefunctionarissen vaak niet meteen worden bepaald of een dreiging terroristisch van aard is of niet. De vraag die dan rijst is of de fouilleerbevoegdheden uit de wet Opsporing terroristische misdrijven wel of niet in die situaties kunnen worden gebruikt. De definitie die we hanteren van terroristisch misdrijf heeft dus directe consequenties voor de toepassingsmogelijkheden van de wet.

²⁷ Als wij doorvragen op dit punt blijken er nog steeds bommeldingen en bedreigingen te hebben plaatsgevonden in de betreffende periode, maar onze informanten beschouwen deze niet meer als ‘mogelijk terroristisch’.

Summary

Criminal investigation of terrorism in practice

The Act on the extension of the powers of investigation and prosecution of terrorist crimes, four years in effect

On 1 February 2007, the 'Act on the extension of the powers of investigation and prosecution of terrorist crimes' (further referred to in this summary as The Criminal Investigation of Terrorist Crimes Act) came into effect. The aim of this Act is to make it possible to start criminal investigations into terrorist offences in an early/earlier stage and continue them for a longer time. For this purpose, the following powers have been introduced:

- A lighter criterion has been introduced for the application of special powers of criminal investigation: the existence of indications that a terrorist offence will be committed.
- To increase the effectiveness of an explorative investigation, two provisions have been included which take care of the claiming of automated data files and identifying data such as names, addresses and administrative characteristics.
- In either temporarily or permanently designated areas, the possibilities to search people, vehicles and objects have been enlarged.
- It has been made possible to order a person to be taken into custody on suspicion of a terrorist offence, without the necessity of any serious complaints.
- The moment at which a suspect of a terrorist offence is allowed access to all documents relating to the case can be postponed longer, because the preventive custody can be extended to a maximum of an additional two years.

To keep an eye on the way in which this new Act is applied, the effect of this legislation in actual practice has been monitored. This fourth monitoring report covers a one-year period, running from February 2010 to February 2011. This is the last report that pays attention to the experiences gained by the police and the Public Prosecution Service with the application of the Act. In addition, this report also focuses on the utilization of investigative powers in (temporary and permanent) security risk areas and on the experiences of the incumbent magistrature (examining judges) and the legal profession with the Act's extended powers. In the concluding chapter, we will look back on the way in which the Act on the extension of the powers of investigation and prosecution of terrorist crimes has been used during the past four years.

The utilization of the Act

Chapter 2 of this report has shown that, during the fourth year that this Act has been operative, only limited experience has been acquired regarding its use. Between February 2010 and February 2011, 17 terrorism-related criminal investigations were started in total: 10 cases were carried out by the National Criminal Investigation Bureau under the authority of the National Public Prosecutor's Office, and 7 under the authority of a District Public Prosecutor's Office in a police region. In most of the investigations (14) started in this period, special powers of criminal investigation were used.

The new Act on the criminal investigation of terrorist crimes has been applied in 2 of the 17 criminal investigations; in both cases, special powers of investigation were used based on indications. This happened once during an investigation by the National Criminal Investigation Bureau and the National Public Prosecutor's Office and once during an investigation that took place in a police region.

When we look at the (semi)permanent security risk areas designated in the context of the Act, we see that powers included in the new Act have been utilized in one permanent security risk area, that is, at Schiphol Airport. During the research period under consideration, no new security risk areas were established, nor were any new temporary risk areas designated.

Furthermore, no use has been made during this research period of other extended powers the Act provides for: no explorative investigations were carried out and no use has been made of the possibility to postpone complete access to documents relating to a particular case. Neither has the power been used during this monitoring round to order a person to be taken into custody without the necessity of any serious complaints. This picture of how the Act has been used matches the picture that emerged from the three previous monitoring rounds.

Signs of terrorism in security risk areas: investigative possibilities in practice

The Criminal Investigation of Terrorist Crimes Act provides an extension of the possibility to body-search persons in public places and to search vehicles and objects (Title Vb, art. 126zq - zs Code of Criminal Procedure). This pertains to powers that may be carried out in designated areas, so-called *safety risk areas*. In Chapter 3 of this report, we have discussed the way in which these powers have been used since the Act's introduction. We also examine in which ways and in which situations the application of these powers has been *considered* by officials working for the police, the judiciary and local government. What other legal powers have also been thought about in that situation to further investigate information about a threat specific to a particular area? What are the alternative action strategies when, after the receipt of information about a threat specific to an area, no use is made of the Criminal Investigation of Terrorist Crimes Act?

Our research shows that, in practice, the extended powers to bodily search people in the designated security risk areas are mainly considered with an eye to security. The primary goal of utilizing these powers is to prevent a terrorist attack. To a much lesser extent the use of these instruments is considered from an investigative perspective. According to interviewed key informants from the practice of investigation, the investigative powers could play the following specific role:

- For the further investigation of deviant behavior in a crowd, at busy locations or in risky areas (Schiphol Airport, train stations, during personal protection). This utilization involves the linking of 'indications of a terrorist offense' to observed deviant behavior.
- During investigations in situations in which there is (the threat of) a crisis, to maintain order and to track down possible suspects. This application involves the linking of 'indications of a terrorist offense' to a heightened level of alertness, possibly generated by a notification of the police. This situation may also occur during an event with an increased threat level.
- During the investigation of people about whom the police have been notified but who are not (yet) suspects. This pertains to situations in which other countries have requested the Dutch authorities to interview people who will arrive at Schiphol Airport. This application involves the linking of 'indications of a terrorist of-

fense' to a notification and a request from a foreign criminal investigation service. The possibility of the bodily search enables investigating officials to investigate the person in question more specifically without the need to start a criminal investigation process.

In practice, during the investigation of a possible area-specific threat, use was almost always made of other legislation already longer in existence. This especially involved article 2 of the 1993 Police Act (for cordoning off and/or evacuating an area and for addressing people), article 176 of the Municipal Act, the Municipal Emergency Decree (for establishing area-specific conditions, demands and prohibitions during events and other special, area-specific occasions), and the Act on the requirement to carry ID papers (for asking for ID papers and for searching bags and clothing). The interviews show that situations are conceivable in which the power to perform bodily searches may have added value. At the same time, interviewees thought that there scarcely is any conceivable situation in which it would be impossible to respond to a threat with an action. In this context, an important aspect is the fact that the police and judiciary do not take any risk when in doubt; they address people, investigate them in more detail and arrest them when there is reason for doubt. To them it is less important that, in doing so, it is not always clear on the grounds of which power it happens.

In addition, Chapter 3 has shown that, in practice, the executants' knowledge about the new legal power to carry out a bodily search is limited. The fact that the Act is seldom used also causes it 'to gather dust'. National police services such as the Railroad Police and the Royal and Diplomatic Security Service (DKDB) regret that no concrete instruction regarding its execution was written when the Act was introduced. According to executive officials, in practice, the required attuning with the local triangle has caused stagnation and has put a stop to the further elaboration of and spreading of knowledge about the legal powers involved. The result of this is that executants have insufficient knowledge at their disposal to use these powers properly.

In actual practice, the threat of terrorism is hard to distinguish from other threats specific to an area. It gives rise to the question whether people can deal with that distinction between different area-specific threats in practice when it comes to the application of powers.

Experiences of attorneys and examining judges

Some of the criminal investigations during which powers included in the Criminal Investigation of Terrorist Crimes Act have been used have resulted in the involvement of examining judges and attorneys. Their involvement was related to the use of means of coercion or investigative powers during those criminal investigations. Although the possibilities to investigate people and take them into custody have been extended by the Act, it has turned out that these possibilities are only sparsely used in practice. This is the view of attorneys and examining judges as well. The attorneys express their criticism about the range of possibilities provided by the legislation. For the examining judges, the limited use made of the Act seems to take the edge off it somewhat. The perspective of the interviewed attorneys and examining judges does not differ substantially when it comes to the acknowledgement of the existence of situations in which it is necessary to be able to respond with haste to a threatening situation. This corresponds with the opinions of the police and the Public Prosecution Service regarding this subject.

Overview of the Act four years in effect (2007-2011)

In the concluding chapter of the report, we have presented an overview of the use of the new Act during the four years it has been in effect. In four years' time – between 1 February 2007 and 1 February 2011 – a total number of 106 terrorism-related criminal investigations have been conducted. This involved both extensive, lengthy cases and brief 'mini-investigations'. Among these 106 criminal investigations carried out in four years' time were 18 investigations in which use was made of the new investigative powers. During the first year use was made relatively often of the new legal possibilities. Subsequently, special investigative powers were applied on the basis of indications in five investigations. In addition, during that year, the power to take a suspect into custody without any serious complaints has been used three times. During the years after that, the possibility to apply special powers based on indications has been made use of several times each year. Furthermore, the possibility to take suspects into custody without any serious complaints has been made use of an additional two times. Since the summer of 2008, use has also been made in one permanent security risk area of the powers to search persons, objects and vehicles, in the environs of Schiphol Airport. To conclude, during the four years in which the Act has been in effect, no use has been made of the other extended powers provided by the Act: no explorative investigations have been conducted, and no use has ever been made of a postponement of access to all documents relating to a case. In the course of the four years in which we carried out this study, we have never heard interviewees state anything about considerations regarding the use of these last-mentioned powers, either.

Of all the extensions provided by the Criminal Investigation of Terrorist Crimes Act, the possibility to deploy special investigative powers on the basis of Title Vb has been made use of most often. The legislator's assumption regarding this extension was that the police and the judiciary would be able to use special investigative powers at an earlier stage, which would increase their ability to gather evidence with which to prosecute persons involved in the preparation of a terrorist crime. It would become possible to interpret information that was already available more adequately at an earlier stage, by means of an investigation, which would make it possible to exclude risks and to detect criminal behaviours. Until now, a tactical investigation has been started a few times each year, based on the criterion of indications. We cannot say whether or not these investigations would have been conducted in the past on the basis of suspicion. The interviewees do argue, however, that it is comfortable to be able to fall back on the criterion of indications when there is doubt about a suspicion, which makes it possible to conduct a thorough investigation into the situation all the same. Most of the indication-based investigations carried out during the past four years were sooner or later put to a stop because of a lack of evidence; no confirmation could be found of the initial information or the edge was taken off existing indications (for instance about the preparation of an attack or the possession of explosives).

Some indication-based investigations have been changed after a short time into a suspicion-based investigation. In these criminal investigations the initial information was actually confirmed; based on Title Vb, a sufficient amount of information was gathered to come to a suspicion (for example about involvement in a threat with a terrorist purpose, or about involvement in the funding of terrorist activities). In those cases, the criminal investigation and the use of special investigative powers have been continued on the basis of the criterion of suspicion. The other way round, a few suspicion-based investigations have also been changed into indication-based investigations after a short time, when it turned out that there no longer was any

reason for a suspicion but there still were indications that justified further investigation.

Furthermore, the monitor shows that a number of indication-based investigations were part of regular criminal investigations, started on the basis of a suspicion. In such cases, the indication-based investigation is carried out parallel to the regular, suspicion-based investigation. This is usually the case when the investigation team wants to investigate a group of people around a suspect, without the whole group being under suspicion. In those cases the Act provides a solution, enabling the team with the aid of the extension to investigate which connections actually exist between the people involved. In the practice of criminal investigation, the use of special investigative powers on the basis of Title Vb therefore particularly yields added value in combination with Title IV: the criminal investigations are conducted simultaneously or take place in succession. Several officials representing the police and the judiciary have mentioned the possibility of shifting between different criteria as an important added value of the new Act. Powers can be used in a proportional way, while the new Act provides relief in different stages of an investigation, or so the argument goes. A number of investigating officials argue that to include an additional phase in an investigation also serves the protection of the people who are the subject of a criminal investigation. When the initial information is not corroborated or is even negated, the people involved do not appear in the judicial registers as suspects of a terrorist offence. This prevents any damage such a registration may inflict on people from taking place.

The definition of terrorism and the effects on registration and the application of the Act

When we look, in conclusion, at the total number of terrorism-related criminal investigations conducted in the past four years (see table 2), what attracts attention is that the number of investigations in this last monitoring round is considerably lower than it was in the previous years. This may be pure chance and does not necessarily indicate a trend-like development. The lower number of criminal investigations carried out during the last year may also be related to a registration effect. This may be the case in particular with regard to a number of regional investigations.

In the region, the number of terrorism-related investigations in this monitoring round is lower than it was previously; in this round, we counted 7 regional investigations, against 9 (first round), 14 (second round) and 21 (third round), respectively, in previous monitoring rounds. In the previous two monitoring rounds, the (very) short investigations into threats and bomb alerts were part of the total number of criminal investigations in the region. On further consideration, these brief investigations always turned out to be false alarm; in the course of the investigation, the bomb alert or threat could be connected to mischief or psychological problems, proving it to be a threat that need not be taken seriously. Yet, these investigations were initially started on the basis of a suspicion of a terrorist threat and were thus included in our overview in figures. During the last monitoring round, interviewees mentioned such small investigations scarcely or not at all. It is conceivable that criminal investigators now no longer consider such small cases – pertaining to threats and bomb alerts – to be terrorism-related, the reason why they no longer appear in our overview, either. After all, the starting point of our overview consists of the definitions used by the police and the Public Prosecution Service themselves. This is a possible explanation for the much lower number of criminal

investigations in the region, and would fit in with a tendency to classify incidents and threats less rapidly as 'terrorism'.

The general questions related to this are which definition is used in the investigative practice for the concept of 'terrorist crime', and which phenomena are thus considered to be 'terrorist' during investigations. As this report and previous reports have shown, that definition is not univocal and differs between people, services and regions. In one region, for instance, the threatening of a Public Prosecutor was seen as a threat with a terrorist purpose, while in another region, this offence was not classified as 'terrorism'. The different monitoring rounds have also revealed that not all terrorism-related threats can be linked to a religious, political or ideological motive. This is not required by the Act, either. The threats and notifications that could actually be linked to an ideology or religion did not focus exclusively on Islamic terrorism. In the past years, for instance, terrorism-related investigations have been carried out into animal rights extremism, separatist movements and a far-right organization.

It is likely that the definition of a 'terrorist crime' changes over time as well, for instance under the influence of social developments, political agendas and current events. While interpreting the figures on terrorism and terrorism-related investigations, this needs to be taken into account.

Which definition of terrorism is used not only has an effect on the number of terrorism cases registered, but also on the application of the Act. Cases that were considered to be possibly terrorism-related at the start of an investigation by the police and the judiciary are, in principle, suited for the new Act to be applied. In the investigative practice, executives especially experience difficulty interpreting the concept of 'terrorism' when threats are area-specific. In practice, it is hard to tell a terrorism threat from other area-specific threats; on site – in a crisis situation or in a busy crowd – police or judicial officials are often unable to immediately assess whether or not a threat is terrorist in nature. The question then arises whether the powers to bodily search people, provided by the The Criminal Investigation of Terrorist Crimes Act, should be used in such situations. The definition we use of a terrorist crime thus has immediate consequences for the possibilities to apply the Act.

Literatuur

- Handboek voor de opsporingspraktijk*. Den Haag: Sdu Uitgevers (2007).
- Poot, C.J., de, Bokhorst, R.J. de, Smeenk, W.H., & Kouwenberg, R.F. (2008) *De opsporing verruimd? De wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*. Den Haag: WODC. Cahier 2008-9.
- Gestel, B. van, Poot, C.J. de, Bokhorst, R.J., & Kouwenberg, R.F. (2009). *Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk: De Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking*. Den Haag: WODC. Cahier 2009-10
- Gestel, B. van, Poot, C.J. de, Bokhorst, R.J. & Kouwenberg, R.F. (2010). *De Wet opsporing terroristische misdrijven drie jaar in werking*. Den Haag: WODC. Memorandum 2010-3.
- Handelingen I (2006-2007), 5, 7 november 2006.

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. mr. E. Niemeijer

Hoogleraar empirische rechtssociologie, Vrije
Universiteit Amsterdam
Directie strategie, ministerie van Veiligheid
en Justitie

Leden

Prof. mr. H. de Doelder

Hoogleraar strafrecht, Erasmus Universiteit
Rotterdam

Mr. L.J.M. Lin Ket On

Directie beleid en strategie, Nationaal coördinator
Terrorismebestrijding

Mr. A. den Hertog

Senior adviseur portefeuille terrorisme, Korps
Landelijke Politiediensten

Mr. P.A.M. Verrest

Directie wetgeving, sector straf- en sanctie-
recht, ministerie van Veiligheid en Justitie

Mr. J. van Zijl

Officier van justitie, Landelijk Parket, Open-
baar Ministerie