



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Justitie

Cahier 2009-10

Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk

De Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking

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

Colofon

Voorwoord

Voor u ligt de tekst van de tweede rapportage in een monitor die ten doel heeft de ervaringen in kaart te brengen met de 'Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven'. Deze tweede rapportage richt zich hoofdzakelijk op de ervaringen van politie en Openbaar Ministerie. Op deze plek willen we dan ook graag de medewerkers van politie en OM bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek. Zij worden in dit rapport niet bij naam genoemd maar we zijn hen zeer erkentelijk voor de bereidheid om aan interviews mee te werken en hun ervaringen met de nieuwe wet toe te lichten. Daarnaast willen we de leden van de begeleidingscommissie bedanken voor hun constructieve bijdrage aan dit rapport.

Barbra van Gestel
Christianne de Poot
Roelof Jan Bokhorst
Ruud Kouwenberg

Inhoud

Samenvatting — 9

1 Inleiding — 13

- 1.1 Inleiding tot dit onderzoek — 13
- 1.2 Vraagstelling en opzet van het onderzoek — 14
- 1.3 Methode van onderzoek en gegevensverzameling — 14
 - 1.3.1 Het gebruik van de wet: interviews — 14
 - 1.3.2 Het gebruik van de wet: dossieronderzoek — 16
- 1.4 Opbouw van het rapport — 16

2 De criminele Inlichtingen Eenheid — 17

- 2.1 Informatieverstrekking aan de politie — 17
- 2.2 Gevolgen van de nieuwe wet voor het werk van de CIE — 19

3 Het gebruik van de nieuwe wet — 21

- 3.1 Opsporing van terroristische misdrijven en het gebruik van de nieuwe wet — 21
- 3.2 Gebiedsgebonden opsporing: de inzet van verruimde opsporingsbevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden — 22

4 Opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven — 25

- 4.1 Startinformatie — 26
- 4.2 Inhoud van opsporingsonderzoeken — 29
- 4.3 Afloop van onderzoek — 30

5 Handelingsstrategieën in de regio's — 35

- 5.1 Regionale opsporingsonderzoeken en verdenkingen — 35
- 5.2 *Blauwe* wegen om signalen te onderzoeken — 37
- 5.3 Interpretatie van het begrip 'aanwijzingen' — 41

6 Conclusies — 45

Summary — 49

Literatuur — 53

Bijlage 1 Begeleidingscommissie — 55

Samenvatting

Op 1 februari 2007 is de 'Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven' in werking getreden.¹ Deze wet is erop gericht om opsporingsonderzoeken 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 en voertuigen 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, wordt de uitwerking van de wetgeving in de praktijk gemonitord. De resultaten van dit monitoringsproces worden weergegeven in een jaarlijkse rapportage. Deze tweede rapportage bestrijkt de periode van een jaar, lopend van februari 2008 tot februari 2009. Evenals in het eerste monitorrapport (De Poot et al., 2008) staan het gebruik van de verruimde bevoegdheden en de ontwikkelingen daarin in dit tweede rapport centraal. Daarnaast besteden we in dit rapport aandacht aan de rol van de Criminele Inlichtingeneenheid (CIE) van de politie, aan de kenmerken van opsporingsonderzoeken naar terrorismegerelateerde misdrijven en aan de wijze waarop de politie handelt als ze in het geval van signalen van een mogelijk terroristisch misdrijf niet overgaat tot het verrichten van een opsporingsonderzoek.

De Criminele Inlichtingeneenheid

In hoofdstuk 2 wordt de vraag gesteld of er – nu politie en Openbaar Ministerie eerder een opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven kunnen beginnen – ook eerder startinformatie vanuit de Criminele Inlichtingeneenheid (CIE) aan tactische teams wordt overgedragen. Raakt de politie kortom eerder op de hoogte van aanwijzingen op grond waarvan dan een opsporingsonderzoek kan worden verricht?

Tussen februari 2007 en februari 2009 zijn er enkele onderzoeken geweest waarin informatie van de CIE aan de basis lag van een onderzoek dat op grond van aanwijzingen was begonnen. Dit zou kunnen betekenen dat de nieuwe wettelijke mogelijkheden van invloed zijn op de wijze waarop de CIE informatie verzamelt en uitgeeft.

Volgens geïnterviewde CIE-hoofden is er in de afgelopen jaren een toegenomen aandacht voor terrorisme ontstaan bij de CIE. Die tendens bestond echter al voor de invoering van de nieuwe wet en komt vooral voort uit de aanslagen zoals die in New York en Madrid zijn gepleegd. Ook is er al voor de invoering van de wet een beleid

¹ In dit rapport wordt deze wet ook aangeduid als 'Wet opsporing terroristische misdrijven'

ontstaan om informatie die mogelijk betrekking heeft op terroristische misdrijven in een vroeg stadium te delen met de Regionale Inlichtingendienst (RID), ook als het nog maar om prille en niet substantiële informatie gaat. De mogelijkheid om de informatie te delen met de RID brengt mee dat maar betrekkelijk zelden terrorismegerelateerde informatie in de vorm van een CIE-pv naar een tactisch team gaat. Volgens geïnterviewden gebeurt dit hoogstens enkele keren per jaar. De Wet opsporing terroristische misdrijven heeft met dit alles geen wezenlijke gevolgen gehad voor het werk van de CIE's en de verstrekking van CIE-informatie aan de opsporing is – voorzover deze mogelijk betrekking heeft op terroristische misdrijven – evenmin veranderd.

Het gebruik van de nieuwe wet

In hoofdstuk 3 van dit rapport komt naar voren dat er in het tweede jaar dat de wet van kracht is, beperkt ervaring is opgedaan met het gebruik van de nieuwe wet. Tussen februari 2008 en februari 2009 zijn er in totaal 29 terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken gestart, 15 zaken werden onder gezag van het Landelijk Parket uitgevoerd bij de Nationale Recherche, 14 onder gezag van een arrondissementsparket in een politieregio.² In 3 van deze 29 zaken is gebruik gemaakt van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen. Tweemaal gebeurde dit bij een onderzoek van de Nationale Recherche en het Landelijk Parket, eenmaal bij een onderzoek dat in een politieregio speelde. Voort is er in deze onderzoeksperiode één keer bewaring bevolen buiten ernstige bezwaren en is er 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 er 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.

Opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven

In hoofdstuk 4 wordt op basis van informatie uit strafdossiers nader ingegaan op de start, de inhoud en het resultaat van uitgebreidere opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven waarbij ook gebruik is gemaakt van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Voor de analyse zijn veertien opsporingsonderzoeken geselecteerd uit de eerste én tweede monitorronde: zeven onderzoeken die op grond van aanwijzingen zijn gestart, en waarin dus gebruik is gemaakt van de nieuwe wet, en zeven onderzoeken waarin een verdenking is aangenomen. Een analyse van de 14 strafdossiers laat geen opvallende verschillen zien tussen 'aanwijzingen-onderzoeken' en 'verdenking-onderzoeken' als het gaat om de aard en de bron van de startinformatie. AIVD-ambtsberichten en CIE-pv's hebben zowel geleid tot onderzoeken op grond van aanwijzingen als tot onderzoeken waarin een verdenking werd aangenomen. AIVD-ambtsberichten zijn in de bestudeerde dossiers meestal grond geweest voor een verdenking en CIE-informatie is meestal grond voor 'aanwijzingen', maar de overwegingen die gemaakt worden blijken niet direct samen te hangen met de aard van de bron. De keuze voor het al of niet rechercheren op grond van aanwijzingen lijkt evenmin direct afhankelijk te zijn van de aard van de startinformatie. Overwegingen en keuzes die worden gemaakt, lijken samen te hangen met de voorkeur en specifieke kennis van de officier van justitie die bij de start van het opsporingsonderzoek is betrokken. Inhoudelijk wijken de opsporingsstrategieën die gehanteerd worden in onderzoeken die op grond van aanwijzingen zijn gestart niet

² In deze telling laten we de rechtshulpverzoeken buiten beschouwing, omdat deze onderzoeken geen aanleiding geven om gebruik te maken van de nieuwe wet.

wezenlijk af van de strategieën die gehanteerd worden in onderzoeken waarin een verdenking wordt aangenomen. De opsporingshandelingen die in deze onderzoeken worden ingezet zijn vergelijkbaar.

Kijken we naar het resultaat van de bestudeerde opsporingsonderzoeken, dan kunnen we constateren dat geen van de onderzoeken heeft geleid tot vervolging wegens verdenking van het plegen of beramen van een terroristisch misdrijf. Alle onderzoeken zijn vroeg of laat gestopt wegens gebrek aan strafrechtelijk voldoende bewijs tegen de personen die hierin centraal stonden. In de onderzoeken valt een tweedeling te onderkennen in de redenen waarom een eenmaal gestart onderzoek weer wordt stopgezet. In een deel van de onderzoeken kon tijdens het onderzoek geen bevestiging worden gevonden voor de startinformatie. Daarnaast zien we dat in een aantal onderzoeken weliswaar geen feiten en omstandigheden zijn ontdekt die wijzen op concrete beramingen van terroristische aanslagen, maar dat in die zaken evenmin sprake is van het ontkrachten van alle bestaande aanwijzingen. In die gevallen blijven aanwijzingen bestaan die eerder reden waren om een onderzoek te starten. Deze aanwijzingen blijken na verloop van de onderzoekstijd vanwege het uitblijven van indicaties van een concrete op handen zijnde aanslag, geen reden meer te zijn om het opsporingsonderzoek voort te zetten. Aanwijzingen houden dan niet op te bestaan maar toch wordt het onderzoek stopgezet. Een verklaring hiervoor kan gezocht worden in de tijdspanne en grote capaciteit die nodig is om de personen tegen wie aanwijzingen bestaan langere tijd te blijven volgen. Door de tijdspanne van aan terrorisme gerelateerde activiteiten en de daarmee gepaard gaande 'lange adem' die is vereist voor de opsporing van strafbare gedragingen, wordt een opsporingsonderzoek na verloop van tijd noodgedwongen stopgezet, waarna de AIVD het onderzoek naar de personen zo nodig zou kunnen overnemen. Of en op welke wijze de AIVD een onderzoek voortzet, onttrekt zich overigens aan de waarneming van politie en OM. Deze bevinding roept de vraag op of het strafrechtelijke traject de meest geëigende weg is om personen langdurig te blijven onderzoeken, als geen sprake is van een concrete dreiging of van een concretisering van plannen.

Handelingsstrategieën in de regio's

In hoofdstuk 5 wordt beschreven op welke wijze de politie in de regio's handelt bij signalen van een mogelijk terrorisme gerelateerd misdrijf. In dat geval kan worden besloten om een opsporingsonderzoek te starten, maar er kan ook besloten worden om geen strafrechtelijk onderzoek te beginnen. Dit gebeurt wanneer de startinformatie door betrokken opsporingsfunctionarissen 'te licht' wordt bevonden om een opsporingsonderzoek te starten, of wanneer deze mogelijkheid niet wordt overwogen, bijvoorbeeld omdat reeds bestaande reguliere bevoegdheden voldoende mogelijkheden bieden om deze signalen nader te onderzoeken.

In dit hoofdstuk komt naar voren dat er in de onderzoeksperiode op regionaal niveau regelmatig reguliere politiebevoegdheden zijn ingezet om terrorisme gerelateerde signalen nader te kunnen duiden.

Als de politie op grond van terrorisme gerelateerde signalen een opsporingsonderzoek wil starten, wint ze bijna altijd advies in bij de Regionale Inlichtingendienst (RID). En als ze besluit om geen nader opsporingsonderzoek te starten, geeft ze terrorisme gerelateerde signalen en meldingen altijd door aan de RID. Met de overgedragen informatie kan de RID (of de AIVD) eventueel verder gaan, zo is de gedachte, en de RID zal het ook laten weten als het wél noodzakelijk is om een strafrechtelijk opsporingsonderzoek te starten. Voor regionale opsporingsdiensten vormt de RID zodoende een achtervang, in het geval er (voorlopig) voor gekozen wordt om terrorisme gerelateerde signalen niet verder te onderzoeken.

Tot slot blijkt uit deze tweede monitorronde dat er onder politie- en justitiefunctionarissen die met terrorismebestrijding zijn belast, verschillen van inzicht bestaan over de wijze waarop het begrip 'aanwijzingen' moet worden geïnterpreteerd. De verschillende ideeën over de betekenis van het begrip aanwijzingen lijken samen te hangen met persoonlijke betrokkenheid van functionarissen bij de nieuwe wetgeving, met hun kennis van de wet en met eerdere ervaringen die men heeft opgedaan. Sommige geïnterviewden zijn sterk gemotiveerd om terrorismegerelateerde signalen nader te onderzoeken. Sommigen hebben er ook behoefte aan om de nieuwe wet uit te proberen en 'de grenzen van de wet op te zoeken', zoals één van de geïnterviewden het noemde. Maar dit zijn uitzonderingen. Een algemeen beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat de ruimte tussen aanwijzingen en een verdenking klein is, en dat in het geval van signalen van een terroristisch misdrijf ofwel een verdenking wordt aangenomen, ofwel geen opsporingsonderzoek wordt gestart.

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 klassiek 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 en voertuigen 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 bij voortdurende wordt gemonitord'.³ Op verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) wordt dit monitoringsproces uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van 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. Deze tweede rapportage bestrijkt de periode van een jaar, lopend van februari 2008 tot februari 2009. Evenals in het eerste monitorrapport (De Poot et al., 2008) staan het gebruik van de verruimde bevoegdheden en de ontwikkelingen daarin in dit tweede rapport centraal. Daarnaast besteden we in dit rapport aandacht aan de rol van de Criminele Inlichtingeneenheid (CIE) van de politie, aan de kenmerken van opsporingsonderzoeken naar terrorismegerelateerde misdrijven en aan de strategieën die de politie hanteert als ze in het geval van signalen van

³ Handelingen I, 2006-2007, 5, 216-229 (7 november 2006).

een mogelijk terroristisch misdrijf niet overgaat tot het verrichten van een opsporingsonderzoek.

Dit inleidende hoofdstuk geeft een overzicht van de opzet van het onderzoek, de onderzoeksvragen, en de gebruikte onderzoeksmethoden 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 rol van de CIE, en is een deel van de opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven nader geanalyseerd om zodoende ook meer verdiepende vragen over de toepassing van de nieuwe wet te kunnen beantwoorden.

Vraagstelling

Hieronder volgt een overzicht van de onderzoeksvragen die ten grondslag liggen aan deze tweede 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 *Heeft de nieuwe wet geleid tot veranderingen in de wijze waarop de CIE informatie verzamelt en uitgeeft?*
- 4 *Wat zijn de kenmerken van en ervaringen met opsporingsonderzoeken waarin de nieuwe bevoegdheden zijn toegepast?*
- 5 *Op welke wijze handelt de politie als ze in het geval van signalen van een mogelijk terrorismegerelateerd misdrijf niet kiest voor een opsporingsonderzoek met behulp van de nieuwe wet?*

Evenals in de eerste rapportage van deze monitor, staat ook in dit tweede rapport de uitvoeringspraktijk bij politie en Openbaar Ministerie centraal. De eerste ronde van deze monitor heeft laten zien dat de ervaringen met het gebruik van de wet beperkt zijn (De Poot et al., 2008) en dat de meeste ervaringen met de nieuwe wet aan de 'voorkant' van het opsporingsonderzoek te vinden zijn. De ervaringen van de zittende magistratuur (bijv. rechters-commissarissen) de advocatuur en het lokale bestuur zullen in dit rapport nog niet aan de orde komen. We hopen die ervaringen in de volgende ronde van deze monitor te kunnen belichten.

1.3 Methode van onderzoek en gegevensverzameling

1.3.1 Het gebruik van de wet: interviews

Met behulp van interviews hebben we onderzocht op welke wijze de wet tussen februari 2008 en februari 2009 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.⁴

Openbaar Ministerie (OM)

Er is contact gezocht met alle arrondissementsparketten door binnen het parket de contactpersoon te benaderen die ons in de eerste 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 2008 tot februari 2009 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.⁵ Bij het landelijk parket spraken we met een landelijk officier terrorismebestrijding en met een zaaksofficier.

Politie

Ook binnen de politieregio's is opnieuw contact gezocht met de functionarissen die ons in de eerste 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. In de grotere politieregio's vonden de interviews *face-to-face* plaats, voor het overige telefonisch of schriftelijk.⁶ In enkele regio's vond een tweede gesprek plaats om verdiepingsvragen te kunnen stellen over een specifieke casus of over het gebruik van de nieuwe bevoegdheden in daartoe aangewezen veiligheidsrisicogebieden. Daarnaast spraken we telefonisch met een medewerker van de Nationale Recherche.

Voor de beantwoording van specifieke vragen over de gevolgen van de nieuwe wet voor de wijze waarop de Criminele Inlichtingeneenheid (CIE) van de politie informatie verzamelt en uitgeeft, zochten we contact met alle hoofden van regionale CIE-afdelingen en met het hoofd van de CIE van de Nationale Recherche. Zij werden per brief geïnformeerd over dit onderzoek en over de specifieke vragen die we in deze monitorronde aan de orde stelden. Bij vijf (overwegend grotere) CIE's en de CIE van de Nationale Recherche spraken we *face-to-face* over dit onderwerp. In de overige gevallen vond een kort telefonisch interview plaats over deze kwestie, of werden onze vragen schriftelijk beantwoord. In één geval was de schriftelijke beantwoording afkomstig van een CIE-officier van justitie.

Planning en inhoud van de interviews

De interviews zijn gehouden tussen februari en augustus 2009. Bij alle respondenten werd gebruik gemaakt van een gestructureerde vragenlijst. In dit onderzoek werden verschillende soorten vragenlijsten gebruikt: een vragenlijst met

⁴ In veiligheidsrisicogebieden kunnen opsporingsambtenaren te allen tijde zonder bevel van de officier van Justitie voorwerpen, vervoermiddelen of personen aan een onderzoek onderwerpen (zie hierover verder De Poot et al., 2008).

⁵ *Face-to-face* gesprekken vonden plaats bij de arrondissementen in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Kennemerland.

⁶ *Face-to-face* gesprekken vonden plaats in Amsterdam Amstelland, Rotterdam Rijnmond, Haaglanden, Utrecht en Kennemerland (gebied Schiphol).

standaardvragen over het gebruik van en de ervaringen met de nieuwe wet voor het OM, een soortgelijke standaardlijst voor de politie, een lijst met vragen over de inhoud van specifieke recherche-onderzoeken die zowel voor de politie als voor het OM werd gebruikt om door te vragen over specifieke casus, en een lijst met vragen over de informatieverzameling en de uitgifte van informatie door de CIE. Bij de *face-to-face* interviews werd doorgaans flexibeler omgegaan met de vragenlijsten. Vooral in deze interviews werd soms uitgebreid stilgestaan bij specifieke thema's. De telefonische interviews namen doorgaans een half uur in beslag, de *face-to-face* interviews gemiddeld een uur.

1.3.2 *Het gebruik van de wet: dossieronderzoek*

Om verdiepingsvragen te kunnen beantwoorden over kenmerken van zaken waarin gebruik is gemaakt van de nieuwe wet, is bij een selectie van opsporingsonderzoeken naar terrorismegerelateerde zaken dossieronderzoek verricht. Ten behoeve van dit deel van het onderzoek zijn in totaal 14 opsporingsonderzoeken geanalyseerd die tussen februari 2007 en februari 2009 zijn verricht. Dit betroffen alle afgeronde onderzoeken waarin gebruik was gemaakt van de nieuwe wettelijke bevoegdheden waarin we inzage konden krijgen. In totaal waren dit 7 afgeronde opsporingsonderzoeken – 6 onderzoeken die onder gezag van het Landelijk Parket zijn onderzocht door de Nationale Recherche en 1 onderzoek dat onder gezag van een arrondissementsparket door de regiopolitie is onderzocht. Daarnaast analyseerden we 7 onderzoeken die rondom dezelfde periode op grond van een verdenking waren gestart bij de Nationale Recherche en ook inmiddels waren afgerond.

Voor dit deel van het onderzoek gebruikten we een aangepaste versie van het analysemodel dat door het WODC werd ontwikkeld voor onderzoek naar recherchestrategieën bij de aanpak van georganiseerde misdaad (zie hierover Bokhorst & Van der Steeg, nog te verschijnen; Van de Bunt et al., 2007, hoofdstuk 5).

1.4 **Opbouw van het rapport**

Het tweede hoofdstuk gaat in op de eventuele gevolgen van de wet voor de wijze waarop de Criminele Inlichtingeneenheid (CIE) van de politie informatie verzamelt en uitgeeft. Een belangrijke verruiming van de wet, is dat politie en OM nu ook een opsporingsonderzoek kunnen starten op grond van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Dit roept de vraag op of dergelijke aanwijzingen ook eerder dan voorheen ter kennis komen van de opsporingsteams, bijvoorbeeld doordat de CIE sterker dan voorheen probeert een informatiepositie op te bouwen op dit gebied, en aanwijzingen over terroristische misdrijven in een eerdere fase dan voorheen verstrekt. Deze vragen staan centraal in het volgende hoofdstuk. In hoofdstuk 3 staat het gebruik van de wet centraal. Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de toepassing van de wet in de onderzoeksperiode, lopend van februari 2008 tot februari 2009. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de kenmerken van opsporingsonderzoeken naar (mogelijk) terrorismegerelateerde zaken. In dit hoofdstuk beschrijven we ondermeer de keuzen die gemaakt worden betreffende het wel of niet rechercheren op grond van aanwijzingen, de inzet van opsporingsbevoegdheden en het voortzetten of stopzetten van een onderzoek of onderzoekslijn. In het vijfde hoofdstuk beschrijven we op welke wijze de regionale politie te werk gaat bij signalen van een mogelijk terroristisch misdrijf. In het laatste hoofdstuk worden de voornaamste resultaten nader beschouwd.

2 De criminele Inlichtingen Eenheid

De Wet opsporing terroristische misdrijven geeft politie en OM de mogelijkheid om in een vroeg stadium strafvorderlijke bevoegdheden in te zetten als er sprake is van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Om daadwerkelijk op een vroeg moment opsporingsmiddelen in te kunnen zetten, moeten politie en OM ook tijdig beschikken over informatie die kan dienen als 'startinformatie' voor een opsporingstraject. Deze startinformatie kan onder meer afkomstig zijn van de politie zelf of van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).

In het voorgaande monitorrapport zijn we ingegaan op het traject van informatieverstrekking door de AIVD. In dit hoofdstuk staat het verzamelen en uitgeven van informatie door de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) van de politie centraal. De CIE verzamelt, registreert en analyseert informatie over strafbare feiten en verdachten. Voor het inwinnen van informatie maakt men gebruik van informanten. Deze criminele inlichtingen kunnen aan de basis staan van een opsporingsonderzoek door de politie en ook tijdens het opsporingsonderzoek een rol spelen. Het is denkbaar dat op grond van de nieuwe wet er bij de CIE meer aandacht gekomen is voor het verkrijgen van een goede informatiepositie op het gebied van terrorisme. In dat geval zullen er veranderingen te zien zijn in het werkveld van de CIE. In de tweede plaats kan terrorismegerelateerde informatie die afkomstig is van de CIE op grond van de nieuwe wet eerder gebruikt worden als startinformatie om een opsporingstraject te beginnen. Dit kan tot veranderingen hebben geleid in de wijze waarop de CIE informatie verzamelt en uitgeeft.

2.1 Informatieverstrekking aan de politie

Zoals gezegd is in het voorgaande monitorrapport de kwestie rond de informatieverstrekking tussen de AIVD en de politie besproken. Bij de politie werd de behoefte gevoeld om op een vroeger moment dan doorgaans het geval was te kunnen beschikken over informatie van de AIVD. Daardoor zou – zo was de gedachte – er meer tijd zijn om een volwaardig opsporingsonderzoek op te zetten, dat uit meer bestond dan het spoorwegs aanhouden van verdachten naar aanleiding van een AIVD-bericht over een mogelijk op handen zijnde aanslag (De Poot et al., 2008: 47). Het verstrekken van AIVD-informatie in de fase dat nog slechts sprake is van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf – en er nog geen verdenking kan worden aangenomen – zou daarin een middel kunnen zijn. Tegelijk moet hier worden gezegd dat ook een concrete verdenking van een terroristisch misdrijf er niet aan in de weg staat dat nog geruime tijd een opsporingsonderzoek kan lopen, namelijk wanneer de verwachting is, of gaande het onderzoek blijkt, dat het voorgenomen misdrijf zich pas op een veel later moment zal voltrekken. In feite gaat het dus niet zozeer om de hardheid (aanwijzing of verdenking) van de informatie, maar om de inhoud en het moment van verstrekking van de informatie die van invloed zijn op het verloop van een opsporingsonderzoek. Is er sprake van een acute dreiging of niet?

Niettemin, de gedachte was dat de verlaging van de drempel van verdenking naar aanwijzingen mee zou brengen dat de AIVD in een eerdere fase informatie aan de politie zou kunnen geven, op basis waarvan dan zonnodig een opsporingsonderzoek gestart zou kunnen worden waarin bijzondere opsporingsbevoegdheden konden worden toegepast. In het eerste rapport van deze monitor bleek dat dit in de praktijk niet zo functioneerde. Uit interviews met medewerkers van de AIVD bleek dat de nieuwe wet niet had geleid tot veranderingen in het verstrekkingbeleid van de AIVD (De Poot et al., 2008: 53) Meer in het bijzonder werd niet eerder of vroeger informatie uitgegeven die als aanwijzing te duiden viel. Het onderzoek liet

zien dat er de afgelopen jaren wel een verandering in gang was gezet in het moment waarop de AIVD informatie verstrekt die het OM de mogelijkheid biedt zelfstandig bewijs te vergaren. Ook kwam in de interviews naar voren dat er de laatste jaren meer afstemming en uitwisseling had plaatsgevonden tussen politie, OM en AIVD. Deze veranderingen bleken echter niet toegeschreven te kunnen worden aan de nieuwe wet.

Het is denkbaar is dat bij de CIE eenzelfde ontwikkeling te zien is als ten aanzien van de AIVD werd voorzien of verwacht. Zoals in hoofdstuk 3 van dit rapport aan de orde komt, heeft informatie van de CIE ook in een aantal gevallen de aanleiding gevormd tot het doen van een opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven. Hieronder gaan we daarom in op de vraag of de Wet opsporing terroristische misdrijven mogelijk gevolgen heeft gehad voor de wijze waarop de CIE informatie verzamelt en uitgeeft.

CIE-informatie – aanwijzingen of verdenking?

Voor een goed begrip is het van belang hier op te merken dat een CIE-pv dat – vooral bij georganiseerde criminaliteit – in veel gevallen de aanleiding vormt voor een opsporingsonderzoek, niet zelf het label verdenking kent. Het proces-verbaal van de CIE kent twee betrouwbaarheidskwalificaties: een luidt dat ‘de verstrekte informatie als betrouwbaar kan worden aangemerkt’ en een tweede dat ‘een oordeel over de betrouwbaarheid van de informatie niet kan worden gegeven’. Dit laatste impliceert overigens niet dat daarmee de informatie als onbetrouwbaar moet worden gezien en evenmin dat een proces-verbaal met een dergelijke kwalificatie niet een strafvorderlijke verdenking zou kunnen opleveren (Van der Bel et al., 2009, zie ook Hof Arnhem, 15 februari 2006, LJN AV 4231). Het is dan ook staande jurisprudentie van de Hoge Raad dat CIE-informatie kan leiden tot strafrechtelijk opsporingsonderzoek. Niettemin zijn er diverse rechterlijke uitspraken waarin een CIE-pv – zonder nadere onderbouwing uit een andere bron – onvoldoende werd geacht voor het aannemen van een verdenking, en bijgevolg de inzet van een bijzondere opsporingsmethode of een doorzoeking onrechtmatig werd geacht. Dit zou met name in lagere rechtspraak te zien zijn (Van der Bel et al., 2009). Zie recentelijk nog een uitspraak van de rechtbank Maastricht: een CIE-pv met de inhoud dat een met name genoemde persoon vanuit een kamer in een pand in drugs handelde en een wapen in zijn bezit had, leidde tot een doorzoeking van de woning, het aantreffen van verdovende middelen en aanhouding van de verdachte. Volgens de rechtbank was uit het feit dat er over de straat waaraan het pand stond een melding met betrekking tot drugsoverlast was geweest, en het feit dat de verdachte in 2001 voor overtreding van de Wet wapens en munitie was veroordeeld, onvoldoende om te kunnen spreken van een redelijk vermoeden dat in het pand wapens en/of munitie of verdovende middelen aanwezig waren, evenmin was er sprake van een verdenking als bedoeld in artikel 27 Sv. Het aldus onrechtmatig verkregen bewijs leidde tot een vrijspraak.⁷

Het voorgaande laat zien dat er enige marge is in de beoordeling van de waarde van CIE-informatie. In die gevallen waarin er onvoldoende grond zou zijn voor het aannemen van een verdenking zou, wanneer de informatie betrekking heeft op terroristische misdrijven, mogelijk wel het criterium aanwijzingen worden vervuld.

⁷ Rechtbank Maastricht, 23 april 2009, *Nieuwsbrief Strafrecht*, 21 juni 2009, afl. 7, nr. 241. Zie voor een soortgelijke casus waarin de startinformatie afkomstig was van de AIVD: Hoge Raad, 11 maart 2008, *Nieuwsbrief Strafrecht*, 2008, afl. 5, nr. 243 en De Poot et al. (2008: 15, 16).

2.2 Gevolgen van de nieuwe wet voor het werk van de CIE

Het is tegen deze achtergrond dat alle regionale CIE's en de CIE van de Nationale Recherche zijn benaderd met de vraag in hoeverre de nieuwe wetgeving mogelijk gevolgen heeft voor het werk van de CIE. Hierbij is er aan gerefereerd dat de wetgeving het mogelijk maakt dat op een eerder moment, namelijk nog voordat er sprake is van een verdenking, bijzondere opsporingsbevoegdheden worden toegepast (op basis van aanwijzingen), en dat het daardoor denkbaar is dat dit ook het moment beïnvloedt waarop de CIE overgaat tot het uitgeven van informatie gerelateerd aan terroristische misdrijven. Daarnaast is gevraagd naar mogelijke andere effecten van de wetgeving op de werkzaamheden van de CIE.

Een algemeen beeld dat uit deze gesprekken naar voren komt, is dat waar bij de CIE's een toegenomen aandacht voor terrorisme is ontstaan, dit voortkomt uit aanslagen zoals die in New York en Madrid zijn gepleegd, maar dat dit niet een gevolg is van de Wet opsporing terroristische misdrijven. Ook is er al voor de invoering van de wet beleid ontstaan om informatie betrekking hebbend op (mogelijk) terroristische misdrijven in een vroeg stadium te delen met de Regionale Inlichtingendienst (RID)⁸ en binnen de CT-infobox⁹, ook als het nog maar om prille en niet substantiële informatie gaat.¹⁰ Uit de interviews kwam overwegend naar voren dat CIE-informatie die niet gaat over terroristische misdrijven, maar over drugs, wapens of georganiseerde criminaliteit, lang niet altijd (direct) wordt verstrekt. Dit is afhankelijk van de opsporingscapaciteit, het gebruik van de informatie voor het opstellen van projectvoorstellen of het veredelen van de informatie door de CIE en de ernst van het delict waar de informatie betrekking op heeft. Dit ligt dus anders waar het gaat om terroristische misdrijven.

De mogelijkheid om de informatie te delen met de RID brengt mee dat maar betrekkelijk zelden informatie in de vorm van een CIE-pv naar een tactisch team gaat. Blijkens de interviews gaat het om hooguit enkele malen per jaar. Het ging onder meer om situaties waarin mogelijkwijs met criminaliteit verdiend geld een verdachte – in dit geval terroristische – bestemming zou kunnen hebben; het witwassen of het lopen van verdachte geldstromen via een moskee en het werven voor de gewapende strijd.

In meer gevallen wordt informatie doorgesproken met de RID, vaak ook om slechts te bezien of het mogelijk iets interessants is voor de AIVD. Zonodig wordt de informatie via een CIE-pv verstrekt.

Zoals in hoofdstuk 4 van dit rapport wordt besproken, kiest de politie in veel gevallen voor het doorgeven van informatie en signalen aan de RID, zonder dat dit leidt tot tactisch onderzoek. Daarmee vormt de RID/AIVD een soort achtervang en komt de informatie terecht op een plek waar zonodig verder onderzoek gedaan kan worden.

⁸ De Regionale Inlichtingendienst is een politieonderdeel dat informatie verzamelt, adviezen geeft en onderzoeken doet met het doel misdrijven te voorkomen. RID-ers zijn politieagenten die naast hun politiewerk (openbare orde taak) ook inlichtingenwerk verrichten voor de AIVD. Zij vormen een verbindende schakel tussen de politie en de AIVD. De samenwerking tussen politie en AIVD is vastgelegd in de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV, 2002).

⁹ De CT Infobox is een samenwerkingsverband van AIVD, IND, KLPD, MIVD en OM, dat ressorteert onder de AIVD. De CT Infobox draagt bij aan de bestrijding van terrorisme door het op een centraal punt bij elkaar brengen en vergelijken van informatie over netwerken en personen die op enigerlei wijze te relateren zijn aan terrorisme. Kamerstukken II, 2006–2007, 29 754, nr. 100.

¹⁰ Daarnaast is er nog het Afstemmingsoverleg Terrorismen, dat beschouwd kan worden als een overleg op operationeel terrein. Aan het overleg, dat gebaseerd is op artikel 62 WIV, nemen deel vertegenwoordigers van het KLPD, de AIVD en het OM. Ook de CT-infobox is bij dit overleg betrokken.

Eenzelfde mechanisme zien we bij de CIE optreden. Bij de criminaliteit waar de CIE zich hoofdzakelijk mee bezig houdt, is de normale gang van zaken dat de CIE-informatie naar een tactisch team gaat. Bij terroristische misdrijven is er echter ook een tweede weg. Ook nu in theorie de mogelijkheid aanwezig is om als gevolg van de Wet opsporing terroristische misdrijven op basis van aanwijzingen opsporingsonderzoek te verrichten, en een CIE-pv dat minder concrete informatie bevat het bestaan van aanwijzingen zou kunnen schragen, heeft dit er niet toe geleid dat van die tweede weg wordt afgeweken. Met betrekking tot deze theoretische mogelijkheid merkte een hoofd CIE op dat hij zich geen situaties voor de geest kon halen waarin de CIE-informatie (op terrorisme betrekking hebbend) die wel was uitgegeven naar een tactisch team, minder was dan dat wat feitelijk een verdenking kon rechtvaardigen.

Met dit alles valt te concluderen dat de Wet opsporing terroristische misdrijven geen wezenlijke gevolgen heeft gehad voor de CIE's, noch dat de verstrekking van CIE-informatie aan de opsporing anders verloopt dan voorheen het geval was. Dat laat onverlet dat het onderwerp terrorisme in de relatie CIE- RID/AIVD wel aspecten kent die specifieke vragen opwerpen, zoals het delen van dubbel OO informatie (informatie waarbij bron niet kan worden afgeschermd) met de RID/AIVD, het overdragen van bronnen en al dan niet gedeelde toegang tot systemen waarin CIE-gegevens zijn opgeslagen. Omdat deze kwesties niet, of slechts indirect voortvloeien uit de in dit rapport aan de orde zijn wetgeving komen deze hier verder niet aan bod.

3 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 2008 en 1 februari 2009 is toegepast. In paragraaf 3.1 geven we een cijfermatig overzicht van alle terrorisme­gerelateerde strafrechtelijke opsporingsonderzoeken die tussen februari 2008 en februari 2009 zijn gestart, en laten we zien hoe vaak en op welke wijze in deze zaken gebruik is gemaakt van de nieuwe wet. In paragraaf 3.2 beschrijven het gebruik van de nieuwe wettelijke bevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden.

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

Zoals in de vorige 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 een cijfermatig overzicht te kunnen komen, zijn daarom voor deze monitorronde opnieuw in alle politieregio's en arrondissementsparketten interviews afgenomen met functionarissen die vanuit hun functie kennis hebben van de terrorisme­gerelateerde zaken zich die tijdens de onderzoeksperiode hebben voorgedaan. We vroegen deze functionarissen ons te informeren over alle opsporingsonderzoeken die tussen februari 2008 en februari 2009 zijn gestart op grond van verdenking of aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Onderzoeken waarbij gaandeweg duidelijk werd dat het een valse melding betrof of een (bij nader inzien) niet serieus te nemen dreiging zijn meegenomen in deze telling; het betreft immers opsporingsonderzoeken die gestart zijn op grond van een terroristische dreiging.

Het gebruik van de nieuwe wet: tactische opsporingsonderzoeken

Tussen februari 2008 en februari 2009 zijn in totaal 29 terrorisme­gerelateerde opsporingsonderzoeken gestart, 15 zaken werden onder gezag van het Landelijk Parket uitgevoerd door de Nationale Recherche, 14 onder gezag van een arrondissementsparket in een politieregio.¹¹

In drie van deze 29 zaken is gebruik gemaakt van de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen. Tweemaal gebeurde dit bij een onderzoek van de Nationale Recherche en het Landelijk Parket, eenmaal in een onderzoek dat op regionaal niveau speelde. Voorts is er in de onderzoeksperiode éénmaal gebruik gemaakt van inbewaringstelling buiten ernstige bezwaren. De zaak waarin deze bevoegdheid werd ingezet, is in de voorgaande monitorronde gestart, maar de inbewaringstelling vond na 1 februari 2008 plaats. Er is in deze of eerder gestarte onderzoeken 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.

Kortlopend opsporingsonderzoek

In een deel van de onderzoeken die werden verricht op grond van een terroristische dreiging (14) is sprake van een (zeer) kortdurend opsporingsonderzoek waarbij

¹¹ In deze telling laten we de rechtshulpverzoeken die betrekking hebben op dit onderwerp (die uitgevoerd zijn bij het Landelijk Parket) buiten beschouwing, omdat deze zaken geen aanleiding geven tot het gebruik van de nieuwe wet.

geen gebruik is gemaakt van bijzondere opsporingsbevoegdheden. In deze zaken werd op grond van de startinformatie direct een verdenking aangenomen. In deze onderzoeken werd aanhouding verricht, werden woningen doorzocht en/of werden goederen in beslag genomen. In de onderzoeksperiode zijn negen van dergelijke opsporingsonderzoeken in de regio's verricht en vijf op landelijk niveau. De onderzoeken in de regio waren bijna allemaal gericht op (meldingen van) een terroristische dreiging en het onderzoek wees al snel uit dat er sprake was van loos alarm. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de inhoud van deze zaken die in de regio's zijn onderzocht.

De inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden

Naast deze kortlopende onderzoeken, zijn er in de onderzoeksperiode vijftien opsporingsonderzoeken gestart naar terrorismegerelateerde zaken waarin bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn ingezet; tien bij het Landelijk Parket en de Nationale Recherche en vijf in de regio's.¹²

Zoals gezegd is in drie van deze onderzoeken gebruik gemaakt van de nieuwe wet. In deze zaken zijn bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet op grond van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Dit gebeurde tweemaal in een onderzoek dat verricht werd door het Landelijk Parket en de Nationale Recherche, en eenmaal in een onderzoek dat in de regio werd uitgevoerd.

In de overige twaalf onderzoeken werd een verdenking aangenomen en is dus gebruik gemaakt van de reguliere Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (wet BOB). In de regio's ging het om relatief kortlopende opsporingsonderzoeken (van enkele weken tot drie maanden looptijd), bij het Landelijk Parket om zowel kortlopende als langer lopende onderzoeken.

In het volgende hoofdstuk gaan we uitvoeriger in op de inhoud van de opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven. Hierin beschrijven we ondermeer de keuzen die gemaakt zijn over het wel of niet reageren op grond van aanwijzingen, de inzet van opsporingsbevoegdheden en het voortzetten of stopzetten van een onderzoek.

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

Tabel 1 Aantal terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken die gestart zijn in de periode februari 2008 - februari 2009

	Landelijk Parket	Regio's	Totaal
Met BOB-middelen	10	5	15
Waarvan ogv aanwijzingen (titel Vb)	(2)	(1)	(3)
Zonder BOB-middelen ¹³	5	9	14
Totaal	15	14	29

3.2 Gebiedsgebonden opsporing: de inzet van verruimde opsporingsbevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden

Wat betreft het gebruik van de nieuwe bevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden, wijzen de interviews uit dat er in de onderzoeksperiode geen nieuwe

¹² 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.

¹³ Het betreft hier strafrechtelijke opsporingsonderzoeken waarbij gebruik is gemaakt van aanhouding, verhoor van verdachte(n) en getuigen, doorzoeking en/of inbeslagname van goederen.

veiligheidsrisicogebieden zijn vastgesteld, en dat men in één van de permanente veiligheidsrisicogebieden ervaring heeft opgedaan met de inzet van de bevoegdheden uit de nieuwe wet, namelijk in het 'buitengebied' van Schiphol. De wapenwettelijke bevoegdheden van Koninklijke Marechaussee zijn sinds juni 2007 verruimd, waardoor de Marechaussee nu in het hele luchthavengebied is uitgerust met een permanente wettelijke controlebevoegdheid. Maar die bevoegdheid geldt niet voor het 'buitengebied' van Schiphol, dat is de ruime omgeving rondom de luchthaven. In dat buitengebied lopen openbare autowegen en fietspaden en bevinden zich woonhuizen, bedrijventerreinen, horecagelegenheden en plekken voor vliegtuigspotters. Ook het NS-trein station Schiphol, de Schipholtunnel en het cellencomplex Schiphol vallen in het buitengebied Schiphol. Sinds de invoering van de nieuwe Wet opsporing terroristische misdrijven is het buitengebied aangewezen als permanent veiligheidsrisicogebied en sinds de zomer van 2008 worden de nieuwe wettelijke bevoegdheden in dit gebied ook toegepast.

Team bewaking buitengebied Schiphol

Sinds juni 2008 is een aparte bewakingsdienst opgericht, die alleen werkzaam is in het buitengebied van Schiphol. Voor die tijd lag de bewaking van dit gebied in handen van de politie Haarlemmermeer en deed men het 'erbij'. De dienst buitenbewaking Schiphol bestaat uit buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) die een verkorte opleiding hebben gevolgd. Deze gewapende BOA's rijden 24 uur per dag in twee gepantserde wagens rondom de luchthaven Schiphol om het gebied te bewaken en te beveiligen. Burgers die zich in het gebied bevinden, kunnen worden gefouilleerd en worden onderworpen aan een controle van hun auto en kofferbak.

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 zich een verdachte situatie voordoet die aan een terroristisch misdrijf gerelateerd zou kunnen worden, kan gebruik gemaakt worden van de verruimde bevoegdheden. Een van de geïnterviewde politiefunctionarissen 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 spottersplek 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 een 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. Dat is in één jaar tijd drie keer gebeurd. Na uitreiking van het informatieblad over de wettelijke controlebevoegdheden in het veiligheidsrisicogebied, hebben deze personen alsnog

hun medewerking verleend. Bij één persoon is een proces verbaal opgemaakt omdat deze zich langer bleef verzetten tegen de controles.¹⁴

Van elke controle of ongeregeldeheid wordt een mutatie opgesteld, die aan de politie wordt doorgegeven ter verdere beoordeling. Tot nu toe zijn 15 tot 20 mutaties per maand gemaakt. Geen van deze meldingen kon achteraf worden gerelateerd aan (voorbereidingen voor) een terroristisch misdrijf.

¹⁴ De regel over het informeren van alle burgers op wie de bevoegdheden worden toegepast door middel van een informatieblad, blijkt tot dusver dus nog niet volledig te zijn gevolgd bij het gebruik van de nieuwe bevoegdheden rondom Schiphol. Bij navraag blijkt men nu na te denken over een andere, uitgebreidere wijze van informatieverstrekking.

4 Opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven

Op basis van informatie uit strafdossiers wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan op de start, de inhoud en het resultaat van uitgebreidere opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven waarbij ook gebruik is gemaakt van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Voor de analyse zijn veertien opsporingsonderzoeken geselecteerd uit de eerste én tweede monitorronde (2007-2009).

We hebben zeven opsporingsonderzoeken bestudeerd waarbij op grond van *aanwijzingen* (Titel Vb) bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn ingezet: twee onderzoeken uit deze monitorperiode (2008-2009) en vijf onderzoeken uit de vorige periode monitorperiode (2007-2008).

Daarnaast zijn zeven opsporingsonderzoeken bestudeerd waarbij geen gebruik is gemaakt van het aanwijzingencriterium. In die onderzoeken was sprake van een *verdenking* en zijn op grond van reeds bestaande wetgeving (Titel IVa/ V) bijzondere bevoegdheden ingezet. Ook hier betreft het twee onderzoeken uit deze monitorperiode (2008-2009) en vijf onderzoeken uit de vorige monitorperiode (2007-2008).¹⁵

Bij de selectie van deze opsporingsonderzoeken zijn we als volgt te werk gegaan. In de eerste plaats hebben we ons in principe beperkt tot opsporingsonderzoek dat onder gezag van het Landelijk Parket door de Nationale Recherche is uitgevoerd.¹⁶ In de tweede plaats hebben we alle onderzoeken geselecteerd waarin gebruik was gemaakt van de nieuwe wettelijke bevoegdheden waarin we inzage konden krijgen. In de derde plaats hebben we gekozen voor opsporingsonderzoek dat ten tijde van de dataverzameling inmiddels was afgerond. Zodoende is het mogelijk verschillende fasen in het opsporingsproces in kaart te brengen; van de start tot afloop van de zaak.

Een consequentie van deze selectiecriteria is dat het aantal bestudeerde opsporingsonderzoeken uit de vorige monitorronde (periode februari 2007 - februari 2008) groter is dan het aantal geselecteerde zaken uit deze ronde (februari 2008 - februari 2009). De 'oudere' opsporingsonderzoeken zijn inmiddels afgerond en daardoor voor ons toegankelijk voor analyse. Daar komt bij dat in de eerste monitorperiode meer gebruik is gemaakt van de nieuwe wettelijke bevoegdheden dan in de tweede periode.

Door deze selectie is het mogelijk de opsporingsonderzoeken waarbij gebruik is gemaakt van het criterium *aanwijzingen*, te vergelijken met onderzoeken die zijn gestart op grond van een *verdenking*, bijvoorbeeld als het gaat om het type startinformatie. Het accent ligt in deze paragraaf niettemin op een beschrijving van de opsporingsonderzoeken waarbij gebruik is gemaakt van de nieuwe wet.

Om herkenbaarheid van verdachten en betrokkenen in de strafdossiers te voorkomen, zijn we genoodzaakt de verdachtengroep en inhoud van de onderzoeken alleen heel summier en in algemene termen te beschrijven.

¹⁵ In één van deze onderzoeken is wel gebruik gemaakt van de mogelijkheid van inbewaringstelling buiten ernstige bewaren, een andere verruimde mogelijkheid die de nieuwe wet biedt.

¹⁶ Uitzondering is één opsporingsonderzoek dat in een politieregio is uitgevoerd en in de periode 2008-2009 is gestart op grond van *aanwijzingen*. Dat onderzoek hebben we bij deze analyse betrokken omdat het een van de weinige onderzoeken is waarin in de periode 2008-2009 gebruik is gemaakt van de nieuwe wet. Van deze zaak hebben we geen strafdossier geanalyseerd, maar we hebben gedetailleerde informatie over dit onderzoek ontvangen tijdens een interview met een OM-functionaris.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we, om stilistische redenen, nu en dan ook spreken over 'aanwijzingen-onderzoek' als het gaat om onderzoek waarbij op grond van aanwijzingen bijzondere bevoegdheden zijn ingezet. Als we doelen op opsporingsonderzoek waarin een verdenking is aangenomen, hanteren we gemakshalve nu en dan de term 'verdenking-onderzoek'.

4.1 Startinformatie

De nieuwe wet biedt de mogelijkheid om bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten om mogelijke plannen, voorbereidende activiteiten en contacten nader te kunnen onderzoeken. Feiten of omstandigheden waarvan de juistheid niet te verifiëren is of waarvan de herkomst niet of onvoldoende onderzocht kan worden, zijn voldoende om de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden te rechtvaardigen (De Poot et al., 2008: 14). Ook als beschikbare informatie onvoldoende duidelijk maakt welk concreet feit wordt voorbereid, kan gesproken worden van aanwijzingen en kan die informatie grond zijn voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden (De Poot et al., 2008: 14). Zo kan in een vroege fase de beschikbare informatie over gedragingen en activiteiten in een context worden geplaatst en kan de informatie nader worden gewaardeerd en beoordeeld. In de vorige monitorronde kwam naar voren dat de nieuwe wet volgens geïnterviewden vooral op dit aspect mogelijkheden biedt, namelijk om al in een vroeg stadium risico's uit te kunnen sluiten of strafbare gedragingen op te kunnen sporen (De Poot et al., 2008: 43, 44). Om te achterhalen hoe deze nieuwe mogelijkheid in de praktijk is toegepast, kunnen we allereerst kijken naar de startinformatie van de opsporingsonderzoeken. Op grond van welke informatie zijn de aanwijzingen-onderzoeken gestart? Verschilt de aard van die informatie van de informatie waarmee de verdenking-onderzoeken zijn gestart?

Informatie over contacten met terroristische groepering

Een deel van de aanwijzingen-onderzoeken, is gestart naar aanleiding van informatie over mogelijke contacten van een persoon met terroristische groeperingen. In één geval kwam de startinformatie uit een ander terrorismegerelateerde opsporingsonderzoek. Het a aanwijzingen-onderzoek vormde als het ware een deelonderzoek van een al lopend onderzoek, waarbij over één persoon concrete informatie beschikbaar was (uit een ambtbericht) over diens betrokkenheid bij een internationale netwerk. Over de mensen daaromheen bestonden alleen aanwijzingen ('vage vermoedens') van betrokkenheid bij dit netwerk. Op grond van die 'zachte' informatie zijn bijzondere bevoegdheden ingezet op de groep betrokkenen rondom de verdachte. Dit grote opsporingsonderzoek bestond dus uit een aanwijzingen-onderzoek en een verdenking-onderzoek. In een ander geval waarbij sprake is van startinformatie over contacten met terroristische netwerken, gaat het om een telefoonnummer van een Nederlandse man dat is aangetroffen bij personen die in het buitenland zijn aangehouden vanwege mogelijke betrokkenheid bij de voorbereidingen van terroristische aanslagen.

In een derde geval stuit men bij een rechercheonderzoek op informatie over mogelijke connecties van de dader van een geweldsdelict met een terroristische groepering. Op grond van deze aanwijzing worden bijzondere bevoegdheden ingezet om te onderzoeken of er mogelijk een verband bestaat tussen het gepleegde geweldsdelict en het gerelateerde terreurnetwerk.

Informatie over voorbereidende handelingen

Het andere deel van de aanwijzingen-onderzoeken is primair gestart op grond van informatie over voorbereidende handelingen, een enkele keer aangevuld met

informatie over deelname aan een criminele organisatie. Het betreft meestal informatie over pogingen om explosieve stoffen te verkrijgen. In één geval gaat het om startinformatie over rekruteringsactiviteiten in een moskee. De startinformatie over voorbereidingshandelingen gaat in twee gevallen gepaard met informatie over een concreet doel van de geplande aanslag (persoon cq. gebouw). Informatie over voorbereidingshandelingen is afkomstig uit informatiebronnen van de inlichtingendiensten (CIE, AIVD) en eenmaal komt de informatie voort uit een melding van iemand die zich bedreigd voelt en zich meldt bij de politie.

De onderzoeken die op grond van een verdenking zijn gestart, laten een overeenkomstig beeld zien als het gaat om de aard van de startinformatie. Ook bij deze onderzoeken gaat het om informatie over connecties met terroristische groeperingen, informatie over pogingen om explosieve stoffen te verkrijgen, informatie over plannen om een aanslag te plegen en in één geval informatie over (de financiering van) rekruteringsactiviteiten.

Uit de strafdossiers kunnen we niet opmaken dat de informatie die leidt tot een verdenking in het algemeen veel concreter is dan informatie die leidt tot 'aanwijzingen'. Ook is het niet zo dat de informatie die leidt tot een verdenking gedetailleerder is, bijvoorbeeld als het gaat om doelwitten, tijdstippen of voorbereidingshandelingen.

Een verschil dat wel opgemerkt kan worden is dat de startinformatie bij een deel van de verdenking-onderzoeken over contacten met een terroristische groepering, gepaard gaat met informatie over voorbereidingshandelingen. Een deel van de verdenking-onderzoeken die door ons zijn bestudeerd, starten met informatie over meerdere aspecten ten aanzien van een terroristisch misdrijf; zowel over connecties met terroristische netwerken als over voorbereidingshandelingen. Die startinformatie over verschillende aspecten is in bijna alle gevallen wel afkomstig van één bron. Daarnaast is bij één verdenking-onderzoek startinformatie aanwezig over snelle radicalisering en het bezit van vuurwapens, wat meteen tot een verdenking leidde (en een doorzoeking en vervolging).

Bron van de startinformatie

We kunnen tot slot kijken naar een mogelijk verschil in de bron van de startinformatie. In de volgende tabel kan worden afgelezen waar de startinformatie vandaan komt.

Tabel 2 Afkomst van de startinformatie (elk kruisje geeft een opsporingsonderzoek weer)

Afkomst van de startinformatie	Aanwijzingen	Verdenking
Informatie uit ander onderzoek/ van andere dienst	XX	XX
Melding van bedreigd persoon	X	X
CIE informatie ('betrouwbaar' ¹⁷)	X	-
CIE-informatie ('geen oordeel betrouwbaarheid' ¹⁸)	X	X
NCIE informatie (kwalificatie onbekend)	X	-
AIVD Ambtsbericht	X	XXX

Uit bovenstaand overzicht kan worden opgemaakt dat het type informatiebron niet automatisch leidt tot *of* een aanwijzing *of* een verdenking. In het ene geval heeft een melding van een persoon die zich door een terroristische groepering bedreigd

¹⁷ Kwalificatie 'de verstrekte informatie kan als betrouwbaar worden aangemerkt'.

¹⁸ Kwalificatie 'een oordeel over de betrouwbaarheid van de informatie kan niet worden gegeven'.

voelt, tot 'aanwijzingen' geleid, in een ander geval tot een verdenking. Verder wordt uit de bestudeerde strafdossiers duidelijk dat AIVD-ambtsberichten en CIE-pv's zowel hebben geleid tot verdenkingen als tot aanwijzingen. AIVD-ambtsberichten zijn in de bestudeerde dossiers meestal grond geweest voor een verdenking en CIE-informatie is meestal grond voor 'aanwijzingen'. Maar CIE-informatie met de classificatie 'een oordeel over de betrouwbaarheid van de informatie kan niet worden gegeven' heeft in de praktijk zowel tot een verdenking als tot aanwijzingen geleid. Andersom zien we dat op grond van de kwalificatie 'kan als betrouwbaar worden aangemerkt' niet automatisch een verdenking wordt aangenomen, maar in een van de bestudeerde zaken tot een onderzoek op aanwijzingen heeft geleid. Dit stemt overigens overeen met de opmerking in hoofdstuk 2 dat een CIE-pv met als classificatie dat geen oordeel over de betrouwbaarheid gegeven kan worden, niettemin een strafvorderlijke verdenking kan opleveren.¹⁹

Het *aantal* CIE-pv's over een persoon of groep blijkt ook niet van op invloed op de keuze voor een onderzoek op aanwijzingen of verdenking. Zo zien we dat in één geval twee CIE-pv's met de kwalificatie 'geen oordeel over betrouwbaarheid' tot een verdenking hebben geleid (zonder de ondersteuning van informatie uit andere bronnen), terwijl in een ander geval vier CIE-pv's (drie met kwalificatie 'betrouwbaar' en één met de kwalificatie 'geen oordeel over betrouwbaarheid') als aanwijzingen worden gezien.

Uit de analyse van de opsporingsonderzoeken blijkt dus niet dat CIE-informatie die niet beoordeeld kan worden op betrouwbaarheid, met de nieuwe wet in de hand vanzelfsprekend leidt tot een aanwijzing. Andersom blijkt een AIVD-bericht soms te leiden tot onderzoek waarbij toch op grond van aanwijzingen bijzondere bevoegdheden worden ingezet, terwijl we zouden verwachten dat dergelijke informatie wel meteen een strafvorderlijke verdenking zou kunnen opleveren. Er bestaat dus een marge in de beoordeling van de hardheid van startinformatie. Overwegingen en keuzes die gemaakt worden, lijken samen te hangen met de persoonlijke voorkeur en specifieke kennis van de justitiefunctionaris die bij de start van het opsporingsonderzoek is betrokken. Dat 'subjectieve' aspect bij de keuze voor bepaald criterium komt ook naar voren in interviews die in deze monitroronde zijn afgenomen met officieren van justitie. Zo zegt een geïnterviewde over een opsporingsonderzoek waarbij CIE-informatie waarover geen betrouwbaarheidsoordeel kon worden gegeven, leidde tot een verdenking:

'Ik denk dat dat in het begin ook onbekendheid was met de nieuwe wetgeving in zijn algemeenheid. (...) Want als jij altijd cocaïneonderzoeken doet dan ken je die hele titel Vb niet en als je dan ineens zo'n onderzoek moet doen, dan denk je daar gewoon helemaal niet aan. (...) En die afweging is natuurlijk heel persoonlijk en daar is dus ook geen reflectie over hier.'

Een tegenovergestelde reactie die we zien is dat veel kennis en affiniteit met de nieuwe wet leidt tot de keuze voor het criterium aanwijzingen, ook als het vermoeden bestaat dat de startinformatie waarschijnlijk 'hard' genoeg is om een verdenking te rechtvaardigen. Zo vertelt een parketmedewerker die goed op de hoogte is van de nieuwe wettelijke bevoegdheden en ook betrokken is bij het voorlichtingstraject daaromtrent, over de keuze om een opsporingsonderzoek te starten op grond van aanwijzingen:

¹⁹ Zie hierover paragraaf 2.1.

'De startinformatie [melding van een bedreigde man] was serieus genoeg en concreet genoeg voor een verdenking, alleen al omdat de man zelf ook bedreigd werd. Er was genoeg om op grond van titel IVa een onderzoek te starten. Maar ik wilde titel Vb graag een keer uitproberen want hoewel er concrete informatie was en de dreiging [met aanslag] serieus genomen moest worden, was er tegelijkertijd sprake van de melding van slechts één man, en dat was ook een beetje vaag. (...) Op Titel IVa hadden we het ook gekregen denk ik, maar de nieuwe wet maakt het makkelijker, want je vraagt je toch af of het wel genoeg is als iemand zich komt melden bij de politie met zo'n verhaal. De wet is ervoor geschreven, dus goed om het eens te proberen. En ik vroeg me af, gaan we nog ergens tegenaan lopen. Het was een mooie testcase om titel Vb eens uit te proberen.'

Over de rol die de persoonlijke houding van politie- en justitiefunctionarissen speelt bij het toepassen van de nieuwe wet komen we in hoofdstuk 5 nog terug, als we bespreken op welke wijze in de regio's is gediscussieerd over de interpretatie van het begrip aanwijzingen en het wel of niet inzetten van bijzondere bevoegdheden bij terroristisch gerelateerde signalen.

4.2 Inhoud van opsporingsonderzoeken

Strafbare feiten

De strafbare feiten in aanwijzingen-onderzoek en verdenking-onderzoek komen grofweg overeen. Enkele opsporingsonderzoeken die op grond van aanwijzingen zijn gestart, zijn primair gericht op deelname aan een organisatie die het plegen van terroristische misdrijven tot oogmerk heeft (art. 140a Sr.). De overige aanwijzingen-onderzoeken hebben zich primair gericht op het samenspannen en voorbereiden van misdrijven (veroorzaken van ontploffing en / of moord) met een terroristisch oogmerk (combinatie van Art 96(2) Sr., art 83(a) Sr., art. 157(3) Sr., art. 289 Sr.). Bij één onderzoek waarbij op grond van aanwijzingen is gerechercheerd, is zowel samenspannen/voorbereiden als deelname aan een criminele organisatie in het dossier als strafbaar feit opgenomen.

Alle onderzoeken die zijn gestart op grond van een verdenking, zijn gericht op het samenspannen/voorbereiden van misdrijven (veroorzaken van ontploffing en / of moord) met een terroristisch oogmerk. Verder bestond naast samenspanning en voorbereidende handelingen bij één onderzoek nog een verdenking van werving voor de gewapende strijd (art. 205 Sr.), en in een ander onderzoek nog een verdenking van het voorhanden hebben van vuurwapens (art. 55 WWM). Daarnaast werden de verdachten, naast de hierboven genoemde strafbare feiten, in een deel van deze opsporingsonderzoeken ook verdacht van deelname aan een organisatie die het plegen van terroristische misdrijven tot oogmerk heeft.

Bij de opsporingsonderzoeken waarbij op grond van een verdenking bijzondere bevoegdheden zijn ingezet, zijn in de strafdossiers dus meestal meerdere strafbare feiten opgenomen, naast samenspanning/voorbereiding.

Aantal verdachten

Alle opsporingsonderzoeken zijn gericht op één tot drie personen, op twee uitschieters na: één verdenking-onderzoek is gericht op 9 verdachten en één aanwijzingen-onderzoek op 18 betrokkenen.

Inzet bijzondere opsporingsbevoegdheden

In alle opsporingsonderzoeken die op grond van aanwijzingen zijn gestart, werden meerdere bijzondere bevoegdheden ingezet. Het gaat in alle gevallen om het afluisteren van telefoonverkeer in combinatie met het vorderen van (historische)

verkeersgegevens en / of het stelselmatig observeren van personen. In één aanwijzingen-onderzoek zijn meer dan vier bijzondere bevoegdheden ingezet; het gaat dan bijvoorbeeld om het plaatsen van een peilbaken in een auto, om stelselmatige informatie -inwinning en om het vorderen van gegevens. In de onderzoeken die op grond van een verdenking zijn gestart, zijn globaal dezelfde opsporingsmiddelen ingezet. Bij een deel van deze onderzoeken zijn meer dan vier bijzondere bevoegdheden ingezet.

In één aanwijzingen-onderzoek zijn alleen telefoons afgeluisterd en is in beperkte mate geobserveerd. Het aantal ingezette opsporingsbevoegdheden is in dit onderzoek beperkt vanwege het doorkruisen van een andere omvangrijk opsporingsonderzoek naar terrorisme, waardoor vrijwel 'alle personele capaciteit werd bezet'. In het strafdossier wordt expliciet vermeld dat er geen diepgaand onderzoek heeft plaatsgevonden vanwege dit gebrek aan capaciteit. De aard en mate van ingezette bevoegdheden wordt dus niet altijd bepaald door de aard van de te onderzoeken activiteiten, maar soms ook door beschikbare capaciteit en de daaruit voortvloeiende keuzen over de verdeling van deze inzet over verschillende onderzoeken.

Looptijd

De duur van de opsporingsonderzoeken die op grond van aanwijzingen zijn gestart, varieert van drie weken tot vijf maanden. Een deel van de aanwijzingen-onderzoeken is kortdurend (tot 1 maand), een deel loopt langer (4 tot 5 maanden). De opsporingsonderzoeken die op grond van een verdenking zijn gestart, wijken hier nauwelijks vanaf. Het kortst lopende onderzoek duurt drie weken en het langst lopende acht maanden, de meeste andere lopen twee tot drie maanden.

4.3 Afloop van onderzoek

Tot slot kijken we in dit hoofdstuk naar de 'opbrengst' van de uitgevoerde opsporingsonderzoeken. Bij onderzoeken die op grond van aanwijzingen zijn gestart, is de veronderstelling dat politie en justitie in een eerder stadium bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen inzetten, waardoor ze beter dan voorheen in staat zijn om bewijs te vergaren waarmee personen kunnen worden vervolgd die betrokken zijn bij de voorbereidingen van een terroristisch misdrijf. De kwestie van 'opsporing op zijn kop' zou daardoor kunnen veranderen, omdat dankzij de nieuwe wet al een opsporingstraject gestart kan worden voordat van een 'acute dreiging' sprake is.²⁰ Reeds beschikbare informatie kan in een eerdere fase door middel van onderzoek beter worden geduid, waardoor risico's kunnen worden uitgesloten en strafbare gedragingen kunnen worden opgespoord. Hoe hebben deze veronderstellingen in de praktijk uitgewerkt als we kijken naar de hiervoor besproken onderzoeken die op grond van aanwijzingen of verdenking zijn gestart? Om welke reden is het onderzoek gestopt? Met welk resultaat?

Aanhoudingen

Van de bestudeerde onderzoeken heeft er geen geleid tot vervolging wegens verdenking van het plegen of beramen van een terroristisch misdrijf. In vier gevallen zijn wel aanhoudingen verricht.

²⁰ Met 'opsporing op zijn k op', ofwel 'omgekeerd rechercheren', wordt bedoeld op het fenomeen dat pas na aanhouding van een verdachte (na een acute terreurdreiging) wordt gestart met verzamelen van strafrechtelijk bewijs. Eerst wordt de verdachte aangehouden om de acute dreiging weg te nemen, daarna kan dan pas gezocht worden naar bewijs. Zie oa De Pootet al., 2008: 47, 48.

In één geval ging het om een opsporingsonderzoek waarbij opsporingsmethoden op grond van aanwijzingen zijn ingezet ('aanwijzingen dat personen zich schuldig maken aan het voorbereiden van het opzettelijk teweegbrengen van een ontploffing al dan niet met terroristisch oogmerk'). Reeds na een dag is een doorzoeking uitgevoerd en zijn drie personen aangehouden en in verzekering en in bewaring gesteld, wegens een mogelijke acute dreiging. Omdat het niet mogelijk is om op grond van aanwijzingen aan te houden en te doorzoeken, heeft men in dit onderzoek uiteindelijk een verdenking aangenomen om tot aanhouding over te kunnen gaan.

Twee weken na deze aanhoudingen is een vordering gevangenhouding door de raadkamer afgewezen, waarna de personen weer in vrijheid zijn gesteld. Daarna is het opsporingsonderzoek naar deze personen nog een aantal maanden voortgezet. Dit leverde echter geen nieuwe inzichten en bewijs op, waarna de zaak is geseponneerd.

In drie verdenking-onderzoeken zijn aanhoudingen verricht, in twee gevallen gebeurde dit op grond van de Vreemdelingenwet en de Wet Wapens en Munitie. In één onderzoek is een verdachte aangehouden en vervolgens buiten ernstige bezwaren in bewaring gesteld (op grond van verdenking van een terroristisch misdrijf). De verdachte in dit onderzoek werd verondersteld een zodanig risico te vormen, dat hij gedurende het opsporingsonderzoek permanent in de gaten werd gehouden. Deze wijze van reageren vergde een enorme opsporingscapaciteit terwijl tegelijkertijd de kans op aanvullend bewijs gering werd geacht. Daarom is uiteindelijk besloten om de bedreiging te beheersen door tot aanhouding over te gaan. Omdat zijn inbewaringstelling na twee weken niet kon worden verlengd, is hij overgedragen aan de IND en uiteindelijk uitgeleverd aan een ander land. De inbewaringstelling buiten ernstige bezwaren is in dit geval gebruikt om de bedreiging te beheersen. Er was in dit onderzoek veel contact met andere landen, en men heeft geprobeerd in deze periode van inbewaringstelling via rechtshulpverzoeken informatie uit andere landen te krijgen waarmee men tot ernstige bezwaren kon komen. Toen deze informatie uitbleef, restte niets anders dan de persoon in vreemdelingenbewaring te nemen.

Geen bevestiging of blijvende aanwijzingen

Alle onderzoeken zijn vroeg of laat gestopt wegens gebrek aan strafrechtelijk voldoende bewijs tegen de personen die centraal stonden in de onderzoeken. In de onderzoeken valt een tweedeling te onderkennen in de redenen waarom een eenmaal gestart onderzoek weer wordt stopgezet. In een deel van de onderzoeken kon tijdens het onderzoek geen bevestiging worden gevonden voor de startinformatie. Zo werd geen verband gevonden tussen een gepleegd geweldsdelict en een terroristische groepering of terroristisch motief. Evenmin kon startinformatie over het verkrijgen van explosieve stoffen worden bevestigd. In een deel van de onderzoeken konden daardoor risico's worden uitgesloten. Een van de redenen om de wet toe te passen, namelijk het uitsluiten van risico's, is in deze gevallen dus gerealiseerd.

Daarnaast zien we in een aantal onderzoeken dat weliswaar geen feiten en omstandigheden zijn ontdekt die wijzen op concrete beramingen van terroristische aanslagen, maar dat in die zaken evenmin sprake is van het ontcrachten van alle bestaande aanwijzingen. In die gevallen blijven aanwijzingen bestaan die eerder reden waren om een onderzoek te starten. Deze aanwijzingen blijken na verloop van de onderzoekstijd vanwege het uitblijven van indicaties van een concrete op handen zijnde aanslag, geen reden meer te zijn om het opsporingsonderzoek voort te zetten. We zien dat bijvoorbeeld bij het onderzoek dat is gestart op grond van een aanwijzing over contact van een Nederlandse man een internationale

terroristische groepering. Het opsporingsonderzoek leverde nie uwe aanwijzingen op – over reisbewegingen en contacten met andere mogelijk terroristisch gerelateerde personen en netwerken – maar werd na een aantal maanden gestopt wegens het uitblijven van concrete plannen voor een terroristische aanslag. Een ander voorbeeld betreft een onderzoek dat is gestart op grond van informatie over rekruteringsactiviteiten en het voornemen om een aanslag te plegen. Bewijs voor het concreet beramen van de aanslag is niet gevonden, maar aanwijzingen over rekrutering en intensieve contacten over gewelddadig jihadistisch gedachtegoed zijn wel in het onderzoek naar voren blijven komen.

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

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

De vraag die in deze context opkomt is of het wel mogelijk is om het verschijnsel 'opsporing op zijn kop' te vermijden bij terrorismegerelateerd onderzoek, gezien de aard van het fenomeen en de tijd die kan verstrijken voordat de terrorismegerelateerde personen concreet in actie komen. In het verlengde daarvan rijst de vraag of het strafrechtelijke traject in deze gevallen de meest geëigende weg is om personen langdurig te blijven onderzoeken, als geen sprake is van een concrete dreiging en als evenmin sprake is van concretisering van de plannen. De bij de onderzoeken betrokken officieren van justitie geven aan dat de verzamelde informatie bij het stopzetten van een onderzoek wordt doorgegeven aan de AIVD, waarna deze dienst het onderzoek naar de personen over kan nemen, en daarmee als een soort 'achtervang' fungeert. Of en op welke wijze de AIVD een onderzoek voortzet onttrekt zich overigens aan de waarneming van de officieren van justitie. Het voorgaande betekent dat dan weer sprake is van de 'oude' taakverdeling tussen de AIVD en opsporingsdiensten: de AIVD heeft verregaande bevoegdheden om informatie te vergaren en mensen onbepakt te volgen, en de politie en justitie hebben het handelende vermogen om in acute dreigingsituaties op te treden en daar de 'angel uit te halen'.

De mogelijkheid die de nieuwe wet politie en justitie biedt om in een eerder stadium al informatie te kunnen verzamelen om strafbare gedragingen beter te kunnen opsporen, blijkt in de praktijk tot dusver niet op de door politie en OM veronderstelde manier uit te pakken. Door de tijdspanne van aan terrorismegerelateerde activiteiten en de daarmee gepaard gaande 'lange adem' die is vereist voor de opsporing van strafbare gedragingen, wordt een opsporingsonderzoek na verloop van tijd noodgedwongen stopgezet, waarna de

AIVD het onderzoek naar de personen zo nodig zou kunnen overnemen.²¹ Dit laatste beperkt zich overigens niet alleen tot de hier bestudeerde onderzoeken die zijn gestart naar aanleiding van aanwijzingen, maar ook waar sprake was een verdenking. We zien geen duidelijke verschillen tussen de afloop en duur van onderzoeken gestart op basis van aanwijzingen dan wel verdenking. Dat is ook in lijn met de bevindingen dat de aard van de startinformatie in beide gevallen niet wezenlijk anders is.

De 'pendelbeweging' tussen opsporing en inlichtingendienst zien we dus ook terug bij opsporingsonderzoeken die op grond van een verdenking zijn gestart en na verloop van tijd weer zijn gestopt. Ook hier is bij een deel van de onderzoeken informatie naar boven gekomen over voorbereidende handelingen en terrorismegerelateerde contacten maar ook hier blijkt onvoldoende sprake te zijn van concrete plannen die een verdenking blijven staven. In theorie bestaat bij deze verdenking-onderzoeken de mogelijkheid om het recherchewerk dan voort te zetten op grond van aanwijzingen. Van de mogelijkheid om van verdenking naar aanwijzing over te stappen, is in de praktijk echter (nog) geen gebruik gemaakt. Ook hier speelt beschikbare tijd en opsporingscapaciteit een rol bij de overweging het onderzoek wel of niet te continueren, zo komt in interviews met betrokken opsporingsfunctionarissen naar voren.

²¹ Zie ook De Poot et al., 2008: 55.

5 Handelingsstrategieën in de regio's

In de tweede monitorronde (februari 2008 – februari 2009) is naast het opsporingsonderzoek door de Nationale Recherche, ook opsporingsonderzoek in de regio's verricht naar terroristische misdrijven, zo kwam in hoofdstuk 3 al aan de orde. Eén onderzoek in de regio is uitgevoerd op grond van aanwijzingen (dat onderzoek is betrokken bij de bespreking in het vorige hoofdstuk), de resterende regionale opsporingsonderzoeken zijn gestart op grond van een verdenking. Behalve deze strafrechtelijke trajecten hebben zich tussen februari 2008 en februari 2009 in de regio's ook incidenten en zaken voorgedaan waarbij is besloten om *geen* strafrechtelijk onderzoek in te stellen. In die gevallen werd de startinformatie door betrokken regionale opsporingsfunctionarissen 'te licht' bevonden om een opsporingsonderzoek te starten op grond van aanwijzingen.

We zien dus dat in het afgelopen jaar in de regio's bij signalen van terrorisme globaal twee wegen zijn bewandeld: *of* er was sprake van een verdenking en men startte een opsporingsonderzoek²², *of* de informatie werd te licht bevonden – ook te licht voor een aanwijzing – en men besloot op een andere, niet strafrechtelijke manier de mogelijke risico's zo goed als mogelijk in kaart te brengen.

In dit hoofdstuk worden beide wegen beschreven. Eerst geven we een korte beschrijving van de inhoud van de opsporingsonderzoeken die tussen februari 2008 en februari 2009 in de regio's hebben plaatsgevonden en waarbij sprake was van een verdenking (paragraaf 5.1). Daarna gaan we uitvoeriger in op de wijze waarop door de regionale politie is gereageerd op signalen die aan terrorisme kunnen worden gerelateerd, als besloten wordt om *geen* opsporingsonderzoek te starten en ook geen gebruik te maken van de nieuwe wet. We baseren ons daarbij op informatie die is verzameld bij de politie en de parketten in alle regio's van Nederland, en kijken naar zaken die zich hebben afgespeeld in de periode februari 2008 - februari 2009. Op welke wijze en door wie is gehandeld als opsporingsfunctionarissen besluiten om geen opsporingsonderzoek te starten? Welke andere wegen zijn door de politie bewandeld om verontrustende signalen of meldingen nader te onderzoeken en risico's uit te sluiten?

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk beschrijven we een discussie die in het afgelopen jaar in twee verschillende politieregio's is gevoerd over het wel of niet gebruiken van de nieuwe wet bij 'zachte' startinformatie en over de interpretatie van het begrip 'aanwijzingen'.

5.1 Regionale opsporingsonderzoeken en verdenkingen

Bij een deel van de regionale opsporingsonderzoeken die in de afgelopen periode zijn uitgevoerd, is sprake van een (zeer) kortdurend strafrechtelijk onderzoek waarbij *geen* gebruik is gemaakt van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Bij deze onderzoeken zijn personen aangehouden, doorzoekingen verricht en/of goederen in beslag genomen. Zoals in hoofdstuk 3 al naar voren kwam, zijn in de onderzoeksperiode negen van dergelijke opsporingsonderzoeken in de regio's verricht. Bij die onderzoeken ging het vooral om (meldingen van) een dreiging met een terroristische aanslag op een semi-publieke ruimte (zoals school, station of

²² Afhankelijk van de aard van de startinformatie worden die zaken in de regio zelf onderzocht of op landelijk niveau door de Nationale Recherche onder gezag van het Landelijk Parket. De onderzoeken die regionaal zijn gestart maar overgedragen aan het Landelijk Parket, zijn in het vorige hoofdstuk besproken. In dit hoofdstuk beperken we ons tot de onderzoeken die in de regio's zelf zijn uitgevoerd.

café) of om de bedreiging van een politicus. Dit waren kortlopende onderzoeken waarbij direct sprake was van een verdenking van een strafbaar feit, de identiteit van verdachten al snel bij de politie bekend was en er snel tot aanhouding kon worden overgegaan. Na aanhouding, verhoor en kort onderzoek bleek in alle gevallen dat er sprake was van 'loos alarm' en kon de melding of terreurdreiging gerelateerd worden aan een 'kwajongensstreek', aan 'stoerdoenerij' of aan psychische problematiek van de melder of bedreiger. In geen van deze zaken is het gebruik van de nieuwe wettelijke mogelijkheden overwogen, de meldingen werden concreet genoeg geacht voor een verdenking.

Verder is in één regio een kortdurend opsporingsonderzoek verricht naar een verdachte *situatie*, nadat een duiker 's avonds laat in het water van een kanaal onder een brug werd gesignaleerd. Bij dat onderzoek zijn getuigen en deskundigen gehoord en is een marineduiker ingezet. Onder water werd, behalve een touw, niets gevonden.

De inzet van bijzondere bevoegdheden in de regio's

Voor de uitgebreidere regionale opsporingsonderzoeken waarbij ook bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn ingezet, geldt eveneens dat niet is overwogen om de nieuwe wet toe te passen omdat er voldoende startinformatie was bij aanvang van het onderzoek. Eén onderzoek was gericht op het witwassen van geld ten behoeve van terrorisme en is gestart op grond van een CIE-pv. Een andere zaak was gericht op een persoon die ervan verdacht werd in korte tijd een grote hoeveelheid kunstmest te hebben aangeschaft voor het fabriceren van explosieve stoffen. Dat kwam aan het licht na een melding van een bedrijf. De betrokken opsporingsfunctionarissen meenden dat deze startinformatie omtrent mogelijke voorbereidende handelingen betreffende terrorisme ernstig genoeg was voor de inzet van bijzondere bevoegdheden. Opmerkelijk is wel, dat in dit onderzoek naar de kunstmest de bijzondere bevoegdheden zijn ingezet op grond van de Opiumwet en dat het gebruik van het criterium 'aanwijzing' is in deze casus niet is overwogen.²³ Mogelijk kan dat worden toegeschreven aan de ruime ervaring van opsporingsfunctionarissen in de betreffende regio met het gebruik van de Opiumwet en aan het gebrek aan ervaring en kennis ten aanzien van de nieuwe Wet opsporing terroristische misdrijven. Bij afwegingen over het gebruik van wettelijke bevoegdheden zou dan worden teruggegrepen op routines en een vertrouwde manier van werken.

In beide bovengenoemde gevallen heeft het opsporingsonderzoek niet tot vervolging geleid wegens gebrek aan bewijs. Verder heeft één onderzoek uit de regio zich gericht op een extreem rechtse groepering en diefstal en het bezit van wapens. In die zaak is één verdachte uiteindelijk vervolgd op grond van de Wet Wapens en Munitie. Vervolging voor (de voorbereiding van) een terroristisch misdrijf heeft in deze zaak uiteindelijk niet plaatsgevonden, hoewel het onderzoek er bij de start wel primair op was gericht.

Verder heeft in één regio een opsporingsonderzoek plaatsgevonden naar de melding van een vliegtuigkaping. Na ontruiming van het vliegtuig en de aanhouding van drie personen, bleek het om een 'nepkaping' te gaan.

In alle bovenbeschreven gevallen was sprake van een verdenking en was de nieuwe wetgeving volgens geïnterviewde opsporingsfunctionarissen niet nodig om

²³ Een bestandsdeel van kunstmest (ureum) valt in gesynthetiseerde vorm onder artikel 2 van de opiumwet. Ureum wordt ook vaak gebruikt als mest bij hennepcultuur. Om die reden heeft men in dit onderzoek alle vorderingen gedaan op grond van de Opiumwet, terwijl het onderzoek zich primair richtte op (voorbereidende handelingen ten aanzien van) een terroristisch misdrijf.

opsporingshandelingen te kunnen verrichten. Verschillende geïnterviewden uit de regio's geven in deze context aan dat het begrip verdenking al heel rekbaar is geworden als het gaat om de opsporing van een terroristisch misdrijf. Zo zegt een officier van justitie:

'Het verdachtenbegrip is afgelopen jaren al heel sterk geproblematiseerd. Het begrip is inmiddels zo ruim geworden, er bestaat zoveel jurisprudentie en je kunt in zo'n vroeg stadium al gaan tappen, observeren en noem maar op, dat het nut van de uitbreiding van de wet marginaal zal zijn.'

5.2 **Blauwe wegen om signalen te onderzoeken**

Naast startinformatie die leidt tot een verdenking, wordt de politie in een deel van de regio's soms geconfronteerd met signalen die gerelateerd kunnen worden aan terrorisme. Die signalen zijn echter niet erg concreet en kunnen een verdenking meestal niet rechtvaardigen, zo menen geïnterviewde politiefunctionarissen. Het gaat dan bijvoorbeeld om snel radicaliserende personen of om mensen die opvallen doordat ze andere mensen proberen te bekeren tot de Islam en daarnaast ook schietlessen volgen en 'conditietrainingen met bepakking'.

De mogelijkheid om te rechercheren op aanwijzing wordt in deze gevallen meestal niet door de politie overwogen omdat de reeds bestaande reguliere politiebevoegdheden – op basis van Artikel 2 van de politiewet – volgens de geïnterviewden al voldoende mogelijkheden bieden om aanvullende informatie te verzamelen. Een van de geïnterviewde politiefunctionarissen vertelt:

'Er is al veel mogelijk zonder gebruik te hoeven maken van bijzondere bevoegdheden. Als je de weg weet in informatieland, kan je op basis van de politiewet heel veel informatie boven tafel krijgen.'

Het inzetten van reguliere politiebevoegdheden om terrorismegerelateerde signalen nader te kunnen duiden, heeft in de onderzoeksperiode periode 2008-2009 regelmatig plaatsgevonden, zo blijkt uit de informatie die we in de regio's hebben verzameld. Maar wat doet de politie dan zoal op grond van haar reguliere bevoegdheden?

Allereerst wordt bij terrorismegerelateerde signalen aanvullende informatie gezocht met behulp van de geautomatiseerde zoeksystemen van de politie om te zien of de betreffende persoon of groep al eerder met de politie in aanraking is geweest. Door het zoeken in politiebestanden kan ook worden achterhaald of personen in andere strafdossiers naar voren komen en of ze op zo'n wijze in verband gebracht kunnen worden met reeds bekende criminele netwerken.

Daarnaast bestaat in de meeste politieregio's een 'regionaal afstemmingsoverleg terrorisme' waar terrorismegerelateerde incidenten, dreigingen, signalen en meldingen regelmatig worden besproken. De regionale contactpersoon terrorismebestrijding²⁴ maakt deel uit van dit overleg en daarnaast meestal ook informatierechercheurs, teamleiders en een afgevaardigde van de Regionale Inlichtingendienst (RID).²⁵ In de eerste plaats dient dit overleg voor de informatie-uitwisseling tussen de politie en de RID (we komen hier later in deze paragraaf nog op terug). Daarnaast kan de bespreking van meldingen en signalen leiden tot

²⁴ Binnen elke politieregio is de regionale contactpersoon terrorismebestrijding een centraal aanspreekpunt die een schakel vormt in de informatievoorziening en coördinatie van terrorismegerelateerde informatie.

²⁵ Zie hoofdstuk 2, noot 5, voor een uitleg van de Regionale inlichtingendienst.

verschillende acties. Soms worden adviezen opgesteld voor de regionale recherchedienst of de inlichtingen- en veiligheidsdienst (AIVD). Daarnaast kan ervoor gekozen worden om een persoon een periode in de gaten te blijven houden. In sommige regio's wordt dan gesproken over het 'monitoren' van personen. Een politiefunctionaris:

'Bij concrete dreigingen is al meteen sprake van een verdenking van een strafbaar feit. Als je, aan de andere kant, alleen informatie hebt over bijvoorbeeld een snel radicaliserende meneer, dan ga je iemand monitoren, dan ga je alle meldingen rondom een persoon verzamelen en labelen en een buurtregisseur vragen extra alert te zijn en iemand op zo'n manier in de gaten houden.'

Als in een afstemmingsoverleg wordt besloten een persoon voor langere tijd te monitoren, betekent dat, dat in de bestanden van de politie regelmatig wordt gezocht of er meldingen over die persoon zijn binnengekomen. Daarnaast kan de persoon op een lijst terechtkomen die tijdens elk afstemmingsoverleg de aandacht krijgt.

De wijkagent en onverwachts huisbezoek

Het monitoren van personen neemt een actievere vorm aan als de wijkpolitie wordt gevraagd om informatie in te winnen en contact te zoeken met de omgeving van de betreffende persoon om daar informatie in te winnen.²⁶ Een politiefunctionaris vertelt:

'Wij zeggen dan, ga naar het theehuis, ga in gesprek, ga bij het moskeebestuur langs. Je kan heel veel op een normale manier. De vraag is telkens hoe kan ik informatie ontsluiten? Ook met gemeentelijke instanties kan je spreken, met woningcorporaties over hoe de persoon bekend staat, je kunt burens spreken, noem maar op. (...) Met een goede basismonitor komen wij uiteindelijk een heel eind met het inwinnen van informatie.'

Hieronder volgt een voorbeeld van een wijkagent die, naar aanleiding van een terrorismegerelateerde melding, bij het netwerk rondom een persoon informatie inwint:

Er wordt aangifte gedaan van mishandeling van een vrouw door haar echtgenoot. De vrouw en schoonouders geven aan dat de echtgenoot aan het radicaliseren is qua geloofsopvattingen. Nader buurtonderzoek door de wijkagent levert informatie op dat deze man een conflict heeft gehad met het bestuur van de moskee die hij bezocht. Het bestuur vond hem te radicaal en heeft hem geroyeerd als lid en hem de toegang tot moskee ontzegd. Tevens is informatie naar boven gekomen over de problemen die de man heeft veroorzaakt bij andere instanties. De politie concludeert op grond van de verzamelde informatie dat de man zeer orthodox is in de wijze waarop hij zijn geloof praktiseert. Er zijn volgens de politie echter geen indicatoren dat hij radicaliseert in de zin van het verkondigen van een radicale ideologie, of het oproepen tot of rekruteren voor de islamitische strijd. De verzamelde informatie is besproken in het afstemmingsoverleg en gedeeld met de RID. De politie blijft de man actief monitoren.

²⁶ Overigens is de privacybescherming van personen die op deze wijze worden 'gemonitord' een interessante kwestie. In dit rapport gaan we hier niet op in, maar in een volgende ronde van deze monitor zullen we deze kwestie aan de orde stellen.

Na het verzamelen van informatie op grond van de reguliere politiebevoegdheden, besluit de politie soms om op huisbezoek te gaan bij de betreffende persoon. In die gevallen is de persoon die bezoek krijgt, niet verplicht om de politie binnen te laten of te woord te staan. Verschillende politiefunctionarissen wijzen erop dat door dergelijke onverwachtse huisbezoeken op snelle wijze nuttige informatie kan worden verzameld over de levensstijl en het gedrag van mensen. Meldingen of vermoedens kunnen door die bezoekjes worden ontkracht of juist bevestigd, zo brengen verschillende politiefunctionarissen in interviews naar voren.

Zo'n vrijblijvend bezoek aan huis vond bijvoorbeeld in één regio plaats naar aanleiding van een anonieme melding van 'huiskamerbijeenkomsten'. Volgens de anonieme melder zouden opvallend vaak mensen in zeer traditionele kledij een woning binnengaan. Deze melding werd besproken tijdens een afstemmingsoverleg. Toen vervolgens na raadpleging van politiebestanden bleek dat de bewoner geen bekende van de politie was en ook de wijkagent niets was opgevallen, is besloten om onaangekondigd bij de woning aan te bellen. De bij deze melding betrokken politiefunctionaris zegt over dat bezoek:

'We hebben onaangekondigd aangebeld en gewoon open kaart gespeeld, verteld over de anonieme melding, om de man te confronteren, te kijken hoe hij reageert en hoe het huis er van binnen uitziet. Hij liet ons meteen binnen en wilde graag zijn medewerking verlenen. We zagen een kind binnen spelen met een Pokemonspel, dat is heel Westers. Wat bleek, hij had zijn broer en diens vrouw een korte periode te logeren gehad en die gingen beide gekleed in een traditionele Djellaba, de vrouw was ook helemaal gesluierd. De anonieme melding werd door deze informatie ontkracht en verder onderzoek was niet nodig.'

Het volgende voorbeeld – uit een andere regio – laat zien hoe een oriënterend onderzoek door de wijkpolitie aanleiding kan zijn voor een huisbezoek.

Via de spoorwegpolitie komt een melding bij de politie binnen over een jongeman die regelmatig loopt te filmen in en rond een treinstation. De jongen is van Pakistaanse afkomst en heeft plannen om naar de VS te gaan, zo heeft hij de spoorwegpolitie verteld. Op vragen van de spoorwegpolitie over het doel van de films, reageert hij met wisselende verhalen. De ene keer vertelt hij dat hij opnames maakt voor privé-doeleinden, de andere keer heeft hij een 'cultureel verhaal' en wil hij mensen thuis beelden laten zien van het culturele leven in Nederland. De jongen blijkt bij een hogeschool te zijn ingeschreven en vanwege het vermoeden dat hij bezig is met voorbereidingen voor een aanslag, brengt de politie een bezoek aan de hogeschool. In gesprekken met studenten en docenten komt het beeld naar voren van een goede en serieuze student.

Daarna besluit de politie om de jongeman thuis op te zoeken. De betrokken politiefunctionaris: *'We hebben hem thuis onverwacht bezocht en hem geconfronteerd met onze vermoedens, dus zonder machtiging en bevelen zijn we bij hem naar binnen gegaan. Hij werkte volledig mee en was redelijk open. We hebben vragen gesteld over vrienden, financiën, en we hebben zijn tapes [beeldopnamen] bekeken. Daarna waren we er voor negentig procent van overtuigd dat het inderdaad om 'culturele foto's' ging en dat hij naar de Verenigde Staten zou gaan om te studeren. Alle informatie hebben we wel doorgegeven aan de RID, zo van kijken jullie er ook nog even naar. De RID kwam twee dagen later met het bericht "dat zit wel goed, jullie kunnen wel stoppen met deze persoon". Daarmee was de kous af.'*

In bovenstaand voorbeeld wordt informatie uitgewisseld met de RID en is het advies van deze dienst ook afgewacht, alvorens het besluit genomen wordt om niet door te gaan met de zaak. Het inwinnen van advies bij de RID over het wel of niet starten van een opsporingsonderzoek blijkt geen uitzondering te zijn maar eerder regel, zo leren we uit de interviews met regionale politiefunctarissen.

De regionale inlichtingendienst als achterwacht

Bij overwegingen over het wel of niet starten van een opsporingsonderzoek op grond van signalen of meldingen blijkt de politie bijna altijd advies in te winnen bij de RID.²⁷ Dat komt in interviews naar voren en in mutaties die worden gemaakt in het bedrijfsprocessensysteem van de politie. Een voorbeeld van een dergelijke mutatie:

Wijkbureau heeft instap gedaan in woning aan X. Daar persoon aangehouden en vuurwapen aangetroffen. Woning was voorzien van leuzen en Arabische teksten. Wijkbureau geadviseerd contact op te nemen met RID.

Over het vervolg van deze zaak vertelt de betrokken politiefunctaris:

'De RID maakt dan zelf een inschatting, en dit was niet ernstig genoeg. Als het serieus is, horen we snel weer iets.'

In dit geval overweegt de politie dus niet om gebruik te maken van de nieuwe wettelijke bevoegdheden maar legt zij de ingewonnen informatie ter beoordeling voor aan de RID. Als volgens naar het oordeel van de RID de informatie ernstig genoeg is, geeft de RID een seintje. In veel van dergelijke gevallen zien we dat op basis van advies van de RID wordt besloten wel of niet een opsporingsonderzoek te starten.

De informatie-uitwisseling tussen de regionale recherche en de RID vindt in principe plaats vanwege de noodzakelijke afstemming tussen de politie en de AIVD. Een van de doelen van de informatie-uitwisseling tussen de politie en de RID is dat de politie niet in het vaarwater van de AIVD terechtkomt als zij een opsporingsonderzoek wil starten. Het zou immers zo kunnen zijn dat de betreffende persoon of groep al onderzoekssubject is van de AIVD. De RID kan (na een bericht van de AIVD) dan een 'no go' bericht naar de politie sturen, wat betekent dat er eerst overleg dient plaats te vinden tussen de politie en de AIVD, alvorens een opsporingsonderzoek te starten.²⁸

In de regionale politiepraktijk zien we dat een aanvullende andere manier van werken gangbaar is, namelijk dat de politie signalen en meldingen altijd doorgeeft aan de RID als zij besluit om op grond van deze informatie *geen* nader opsporingsonderzoek te starten. Met de overgedragen informatie kan de RID (of de AIVD) eventueel verder gaan, zo is de gedachte, en de RID zal met het bericht 'go' komen als het wel noodzakelijk is om een strafrechtelijk opsporingsonderzoek te starten. Maar zolang de RID niets terugkoppelt, is het in de ogen van de politie niet noodzakelijk bij dergelijke signalen een nader opsporingsonderzoek in te stellen, zo maken we op uit de afgenomen interviews.

²⁷ Aan het begin van deze paragraaf kwam al naar voren dat de RID is vertegenwoordigd in het afstemmingoverleg dat in regio's plaatsvindt over terrorismegerelateerde signalen en meldingen. De informatie-uitwisseling tussen politie en RID is ondermeer op die wijze geregeld.

²⁸ Zie ook de beschrijving in ons vorige rapport over afstemming van het takenpakket en werkveld van de politie (De Poot et al., 2008: 35, 36).

De RID vormt dus als het ware een achtervang voor de opsporingsdiensten, in het geval er (voorlopig) voor gekozen wordt om geen opsporingsonderzoek te starten. Dit komt overeen met de constatering die we deden in het vorige hoofdstuk, namelijk dat bij het beëindigen van een opsporingsonderzoek (bij gebrek aan strafrechtelijk bewijs) de verzamelde informatie weer wordt overgedragen aan de AIVD. Vanuit de opsporing bestaat dan het vermoeden dat de inlichtingen- en veiligheidsdienst er verder mee gaat en de betreffende persoon in de gaten blijft houden. Het overleg tussen RID en regionale opsporing blijkt in het afgelopen jaar in de praktijk vooral gebruikt te zijn om de inlichtingendienst van nieuwe informatie te voorzien en om hen de beschikbare informatie te laten beoordelen.

5.3 Interpretatie van het begrip 'aanwijzingen'

In het afgelopen jaar heeft zich in twee verschillende regio's een situatie voorgedaan waarbij het volgens de politie wenselijk was om de nieuwe wettelijke bevoegdheden te gebruiken. In beide gevallen was de bij de zaak betrokken politiefunctionaris van mening dat duidelijk sprake was van 'aanwijzingen' op grond waarvan bijzondere bevoegdheden zouden kunnen worden ingezet. Met die bijzondere bevoegdheden zouden mogelijke connecties met terroristische netwerken nader kunnen worden onderzocht en zouden strafbare gedragingen kunnen worden opgespoord. Maar de bij de zaak betrokken officier van justitie was in beide gevallen een andere mening toegedaan en vond de aanwezige signalen en meldingen te licht voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, ook als die op grond van aanwijzingen zouden worden ingezet.

Voor een goed inzicht in de discussie over het begrip aanwijzingen en de wijze waarop dit begrip in de regionale opsporingspraktijk wordt geïnterpreteerd, geven we in deze laatste paragraaf een beschrijving van beide gevallen en van de overwegingen die betrokken functionarissen hadden om wel of juist niet te reageren op grond van aanwijzingen. In beide gevallen is uiteindelijk geen gebruik gemaakt van de nieuwe wettelijke bevoegdheden en is de informatie doorgegeven aan de RID.

Casus 1 Trainingskamp

Een jongen van Noordafrikaanse afkomst gaat met zijn moeder op familiebezoek naar hun herkomstland. Na een paar dagen wordt hij als vermist opgegeven door de familie in dat land. Ongeveer een week later wordt door de familie in Nederland formeel aangifte gedaan van vermissing. De familie geeft aan dat het wellicht te maken heeft met terrorisme, maar de politie gaat hier op dit moment nog niet op in wegens gebrek aan enige informatie. Ongeveer drie maanden later blijkt de jongen terug te zijn in Nederland en vraagt hij een nieuw paspoort aan. De politie krijgt dan de indruk dat hij naar een trainingskamp is geweest en de jongen wordt op het bureau uitgenodigd en hierover ondervraagd.

De politiefunctionaris over die ondervraging:

'Hij kwam toen met een heel raar verhaal, over een reis met een taxichauffeur en vergif dat in een drankje zat waardoor hij vier maanden out is geweest en daar niets meer van weet. Hij sloeg in die periode om, van een crimineel verleden naar een serieuze religieuze islam. Wat gebeurde sloot ook aan op de bekende indicaties zoals andere leefstijl en geen crimineel gedrag meer. We hebben toen overwogen om de nieuwe

wetgeving toe te passen maar daar wilde het OM niet in mee, omdat het 'te weinig' zou zijn. Wij dachten, dat hoeft niet, want met de nieuwe wetgeving kun je kijken met wie hij omgaat et cetera., met de nieuwe wetgeving kun je hier iets mee, zo dachten wij. Dit is typisch iemand die je een tijdje moet kunnen monitoren om te kunnen zien of er echt iets aan de hand is of niet, want zijn verhaal klopte gewoon niet.'

Een OM-functionaris die we over deze casus hebben gesproken, meent dat de vermoedens van de politie over deelname aan een trainingskamp verder door niemand konden worden bevestigd. Voordat werd besloten de zaak verder niet op te pakken, is de casus nog aan enkele instanties voorgelegd (onder andere aan het Internationaal Rechtshulp Centrum) en is er voor aanvullende informatie contact opgenomen met relevante organisaties zoals de Koninklijke Marechaussee, het vreemdelingen-opsporingssysteem en het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Dat leverde volgens de OM-functionaris echter geen enkel concreet aanknopingspunt op voor een terroristische dreiging of deelname aan een trainingskamp. Daarom is besloten niet met de zaak verder te gaan.

De casus heeft een vervolg:

Een paar maanden later komt bij de politie een tip binnen van de CIE. Enkele dagen later zouden open dagen worden gehouden op de vliegbasis in de regio, en de betreffende jongen zou daar heen willen als zelfontbrander, zo berichtte de CIE. Het CIE-pv had de kwalificatie 'geen oordeel kan worden gegeven over de betrouwbaarheid van de informatie'.

De politiefunctaris:

'Toen werden we alert en wilden we de jongen beter kunnen volgen. Dit is typisch iemand waarvan je zegt; we laten een observatieteam hem een tijdje volgen, we zetten een tap in, et cetera. Het hoofd van het team inlichtingendienst vond het ook een goed idee de nieuwe wet toe te passen.'

Maar door het OM zijn in deze zaak geen bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet op grond van aanwijzingen. Wel is in de aanloop naar de open vliegdagen de jongen 'onder controle gehouden', dat wil zeggen dat op grond van reguliere politiebevoegdheden een observatieteam is ingezet om de man daags voor de open vliegdagen in de gaten te houden. Toen bleek dat de man zich 'normaal' gedroeg, zijn verder geen acties ondernomen. Er zijn in deze casus uiteindelijk dus geen strafvorderlijk middelen ingezet, maar in het kader van handhaving van de openbare orde is de persoon wel kort geobserveerd.

Casus 2 Paspoort vol stempels

Een man komt als vluchteling naar Nederland. Vijf jaar later wordt hij Nederlander en krijgt hij een Nederlands paspoort. Hij vestigt zich in een bepaalde gemeente. Een jaar later laat de man zich uitschrijven bij deze gemeente. In 2009 meldt de man zich weer aan bij de betreffende gemeente. Hij wil zich laten inschrijven op een bepaald adres en moet zich hiervoor legitimeren. Hij overhandigt een paspoort en bij controle blijkt dat dit vol staat met stempels uit Afghanistan, Pakistan en de Verenigde Arabische Emiraten. De ambtenaar meldt dit bij de politie. Uit onderzoek blijkt dat de man geen werk heeft en geen uitkering. Uit aanvullend onderzoek blijkt dat de man het eerste Nederlandse paspoort na ongeveer een jaar heeft ingeleverd voor een nieuw paspoort. De reden hiervan is niet meer bekend bij de gemeente. De hypothese is dat er stempels in stonden die hij liever niet zichtbaar wilde maken.

Verder is bekend dat de man tot tweemaal toe heeft geprobeerd aan het werk te komen op Schiphol. De man wilde in het bezit komen van een Schipholpas maar dit is toen geweigerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken.

De bij deze zaak betrokken politiefunctaris wil de man uit bovenbeschreven casus op grond van deze aanwijzingen een korte periode observeren om er achter te komen of hij op het opgegeven adres verblijft, of hij gebruik maakt van een vervoermiddel (en zo ja, van welk) en met wie hij omgaat. De RID raadt het nu echter af om met de zaak verder te gaan, en de officier van justitie twijfelt om die reden aan het starten van observaties door de politie. Daarnaast twijfelt ze vanwege de onduidelijkheid over het criterium aanwijzingen:

'Ik heb gestudeerd in verdenkingen en iemand moet mij eens vertellen wat een aanwijzing dan is. Nu zou je dus zonder concrete feiten en omstandigheden iets moeten doen (...) Ik fiets altijd naar een verdenking, naar een Artikel 27, en weet niet wat een aanwijzing precies is. (...) Het zou fijn zijn als er casuïstiek uit het land komt, waaruit blijkt hoe je een aanwijzing dient te typeren. Want hoe kun je een aanwijzing typeren? Is het een onderbuikgevoel? Is het een rilling over je rug? Is het een verandering van uiterlijk? Is het een verandering van uiterlijk plus nog iets anders? Of is het ratio? In dat laatste geval kom je al snel bij een verdenking.'

Deze casus is uiteindelijk door de politiefunctaris voorgelegd aan een functionaris van het Landelijk Parket. Daar kwam een reactie op met als conclusie:

'Volgens mij zijn er in deze casus weliswaar merkwaardigheden tav het subject te constateren, maar leveren die m.i. onvoldoende aanwijzingen in de zin der wet op.'

Over de hierboven beschreven casus bestaan twee met elkaar samenhangende punten van discussie. In de eerste plaats is er de vraag of het verzamelen van informatie in deze fase niet is voorbehouden aan de inlichtingendienst, te meer daar deze de politie heeft geadviseerd geen observaties te verrichten. In de tweede plaats is er de vraag hoe 'hard' of concreet de startinformatie minimaal zou moeten zijn om te kunnen spreken van aanwijzingen.

De politiefunctaris meent dat er genoeg terrorismegerelateerde informatie is om te spreken van een aanwijzing. Observaties zouden volgens hem kunnen leiden tot een verdenking op grond waarvan een opsporingsonderzoek zou kunnen worden gestart.

De justitiefunctarissen daarentegen menen dat de beschikbare informatie nog onvoldoende gerelateerd kan worden aan concrete plannen voor een terroristisch misdrijf. Zij vinden het 'te weinig' omdat op geen enkele manier uit de zaak blijkt welke concrete aanslag de man dan voor ogen heeft. In deze fase is volgens hen de inlichtingendienst nog aan zet om de man in de gaten te houden. Ook vanuit rechtstatelijk oogpunt zou een ondergrens gehanteerd moeten worden, ook voor het aannemen van het bestaan van aanwijzingen.

Dit laatste – meer algemene – uitgangspunt biedt echter nog geen uitsluitel wáár de ondergrens precies getrokken moet worden. Het inhoudelijke verschil van mening over de betekenis van het begrip aanwijzingen lijkt hier samen te hangen met persoonlijke betrokkenheid van functionarissen bij de nieuwe wetgeving. De politiefunctarissen in de twee hierboven besproken gevallen zijn beide actief betrokken bij de introductie van de nieuwe wet in hun regio. Ze zijn sterk gemotiveerd om terrorismegerelateerde signalen nader te onderzoeken. De behoefte om de nieuwe wet uit te proberen en 'de grenzen van de wet op te

zoeken', zoals één van de geïnterviewden het noemde, kan mede uit die gedrevenheid voortkomen. Aan de andere kant lijkt reflectie van officieren van justitie over de juridische betekenis van het begrip 'aanwijzingen' te leiden tot terughoudendheid ten aanzien van de toepassing van dit nieuwe criterium.

6 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 opsporingsonderzoeken 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 en voertuigen 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, wordt de uitwerking van de wetgeving in de praktijk gemonitord. Deze tweede monitortrapportage bestrijkt een periode van een jaar, lopend van februari 2008 tot februari 2009.

In dit rapport is aandacht geschonken aan de ervaringen die politie en Openbaar Ministerie in de onderzoeksperiode hebben opgedaan met de toepassing van deze wet. Daarnaast is aandacht besteed aan de vraag of de wet tot veranderingen heeft geleid in de wijze waarop de Criminele Inlichtingeneenheid van de politie informatie verzamelt en uitgeeft, aan de kenmerken van opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven en aan de strategieën die de politie hanteert als ze in het geval van signalen van een mogelijk terroristisch misdrijf er niet voor kiest om over te gaan tot een opsporingsonderzoek.

Meer terrorismegerelateerde startinformatie?

Een vraag die we in deze monitor aan de orde stellen, is of er – nu politie en OM eerder een opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven kunnen beginnen – ook eerder startinformatie aan de tactische opsporingsdienst wordt overgedragen door de Criminele Inlichtingeneenheid (CIE). Raakt de politie kortom eerder op de hoogte van aanwijzingen op grond waarvan dan een opsporingsonderzoek kan worden verricht? Tussen februari 2007 en februari 2009 zijn er enkele onderzoeken geweest waarin informatie van de CIE aan de basis lag van een onderzoek dat op aanwijzingen was begonnen, hetgeen mogelijk zou kunnen inhouden dat de nieuwe wettelijke mogelijkheden van invloed zijn op de wijze waarop de CIE informatie verzamelt en uitgeeft.

Volgens geïnterviewde CIE-hoofden is er in de afgelopen jaren een toegenomen aandacht voor terrorisme ontstaan bij de CIE. Die tendens bestond echter al voor de invoering van de nieuwe wet en komt vooral voort uit de aanslagen zoals die in New York en Madrid zijn gepleegd. Ook is er al voor de invoering van de wet een beleid ontstaan om informatie die mogelijk betrekking heeft op terroristische misdrijven in

een vroeg stadium te delen met de Regionale Inlichtingendienst (RID), ook als het nog maar om prille en niet substantiële informatie gaat. De mogelijkheid om de informatie te delen met de RID brengt mee dat maar betrekkelijk zelden terrorismegerelateerde informatie in de vorm van een CIE-pv naar een tactisch team gaat. Volgens geïnterviewden gebeurt dit hoogstens enkele keren per jaar. De Wet opsporing terroristische misdrijven heeft met dit alles geen wezenlijke gevolgen gehad voor de CIE's en de verstrekking van CIE-informatie aan de opsporing, voorzover deze mogelijk betrekking heeft op terroristische misdrijven, is evenmin veranderd.

Hoe vaak en in welke situaties wordt de wet toegepast?

De monitor laat zien dat er in het tweede jaar dat de wet van kracht is, beperkt ervaring is opgedaan met het gebruik van de nieuwe wet. Er is in dit jaar enige ervaring opgedaan met de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen, er is één keer bewaring bevolen buiten ernstige bezwaren en in één permanent veiligheidsrisicogebied is 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 er 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.

Omdat zowel in deze monitorronde, als in de voorgaande ronde er vooral enige ervaring is opgedaan met het verrichten van opsporingsonderzoeken op grond van aanwijzingen, is aan de hand van strafdossiers geanalyseerd in welke situaties deze nieuwe wettelijke mogelijkheden zijn toegepast. Een analyse van 14 strafdossiers – 7 dossiers waarin gebruik is gemaakt van de nieuwe wet, en 7 waarin volgens de reguliere wetgeving werd gerechercheerd – laat geen opvallende verschillen zien tussen onderzoeken die op grond van aanwijzingen zijn gestart en onderzoeken waarin een verdenking wordt aangenomen als het gaat om de aard en de bron van de startinformatie. AIVD-ambtsberichten en CIE-pv's hebben zowel geleid tot onderzoeken op aanwijzingen als tot onderzoeken waarin een verdenking werd aangenomen. AIVD-ambtsberichten zijn in de bestudeerde dossiers meestal grond geweest voor een verdenking en CIE-informatie is meestal grond voor 'aanwijzingen', maar de overwegingen die gemaakt worden blijken niet direct samen te hangen met de aard van de bron. De keuze voor het al of niet rechercheren op grond van aanwijzingen lijkt evenmin direct afhankelijk te zijn van de aard van de informatie. Zo heeft een melding van een persoon die zich door een terroristische groepering bedreigd voelt in het ene geval geleid tot 'aanwijzingen' en in een ander geval tot een verdenking geleid. Overwegingen en keuzes die gemaakt worden, lijken samen te hangen met de voorkeur en specifieke kennis van de justitiefunctionaris die bij de start van het opsporingsonderzoek is betrokken. Inhoudelijk wijken de opsporingsstrategieën die gehanteerd worden in onderzoeken die op grond van aanwijzingen zijn gestart niet wezenlijk af van de strategieën die gehanteerd worden in onderzoeken waarin een verdenking wordt aangenomen. De opsporingshandelingen die in deze onderzoeken worden ingezet zijn vergelijkbaar.

Afloop van de bestudeerde onderzoeken

Kijken we naar het resultaat van de bestudeerde opsporingsonderzoeken, dan kunnen we constateren dat geen van de onderzoeken heeft geleid tot vervolging wegens verdenking van het plegen of beramen van een terroristisch misdrijf. Alle onderzoeken – zowel de 'aanwijzingen-onderzoeken', als de 'verdenking-onderzoeken' – zijn vroeg of laat gestopt wegens gebrek aan strafrechtelijk voldoende bewijs tegen de personen die hierin centraal stonden. In de onderzoeken valt een tweedeling te onderkennen in de redenen waarom een eenmaal gestart

onderzoek weer wordt stopgezet. In een deel van de onderzoeken kon tijdens het onderzoek geen bevestiging worden gevonden voor de startinformatie. Daarnaast zien we dat in een aantal onderzoeken weliswaar geen feiten en omstandigheden zijn ontdekt die wijzen op concrete beramingen van terroristische aanslagen, maar dat in die zaken evenmin sprake is van het ontkrachten van alle bestaande aanwijzingen. In die gevallen blijven aanwijzingen bestaan die eerder reden waren om een onderzoek te starten. Deze aanwijzingen blijken na verloop van de onderzoekstijd vanwege het uitblijven van indicaties van een concrete op handen zijnde aanslag, geen reden meer te zijn om het opsporingsonderzoek voort te zetten. Aanwijzingen houden dan niet op te bestaan maar toch wordt het onderzoek stopgezet. Een verklaring hiervoor zou gezocht kunnen worden in de tijdspanne en grote capaciteit die nodig is om de personen tegen wie aanwijzingen bestaan, langere tijd te blijven volgen. Door de tijdspanne van aan terrorismegerelateerde activiteiten en de daarmee gepaard gaande 'lange adem' die is vereist voor de opsporing van strafbare gedragingen, wordt een opsporingsonderzoek na verloop van tijd noodgedwongen stopgezet, waarna de AIVD het onderzoek naar de personen zo nodig zou kunnen overnemen. Of en op welke wijze de AIVD een onderzoek voortzet, onttrekt zich overigens aan de waarneming van de officieren van justitie. Het is dus de vraag of het strafrechtelijke traject de meest geëigende weg is om personen langdurig te blijven onderzoeken, als geen sprake is van een concrete dreiging of van een concretisering van plannen.

Wat te doen met de signalen?

De vraag of al of niet een opsporingsonderzoek moet worden gestart als er sprake is van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf, is zowel bij de Nationale Recherche en het Landelijk Parket als binnen de politieregio's en arrondissementsparketten een onderwerp van discussie. Er bestaat verschil van mening over de wijze waarop het begrip 'aanwijzingen' moet worden geïnterpreteerd, maar ook over het nut van een opsporingsonderzoek als er geen concrete verdenkingen zijn. Inhoudelijke verschillen van mening over de betekenis van het begrip aanwijzingen lijken samen te hangen met persoonlijke betrokkenheid van functionarissen bij de nieuwe wetgeving en ook met eerdere ervaringen die men heeft opgedaan. Sommige geïnterviewden zijn volledig op de hoogte van de mogelijkheden die de nieuwe wet biedt en sterk gemotiveerd om terrorismegerelateerde signalen nader te onderzoeken. Sommigen hebben er ook behoefte aan om de nieuwe wet uit te proberen en 'de grenzen van de wet op te zoeken', zoals één van de geïnterviewden het noemde. Maar dit zijn uitzonderingen. In het algemeen is er niet veel ruimte tussen aanwijzingen en een verdenking, en wordt in het geval van signalen van een terroristisch misdrijf ofwel een verdenking aangenomen, ofwel geen opsporingsonderzoek gestart.

Als er geen opsporingsonderzoek wordt gestart betekent dit overigens niet dat de signalen niet verder worden onderzocht. Er blijken vele 'blauwe' wegen te zijn om terrorismegerelateerde signalen nader te duiden.

Reeds bestaande reguliere politiebevoegdheden – op basis van Artikel 2 van de politiewet – bieden volgens de geïnterviewden veel mogelijkheden om aanvullende informatie te verzamelen. Het inzetten van reguliere politiebevoegdheden om terrorismegerelateerde signalen nader te kunnen duiden (oriënterend onderzoek door de wijkpolitie, het raadplegen van bestanden, afleggen van informeel huisbezoek, afstemmingsoverleg), heeft in de onderzoeksperiode periode 2008-2009 regelmatig plaatsgevonden.

Verder blijkt dat bij overwegingen over het wel of niet starten van een opsporingsonderzoek op grond van signalen, de politie bijna altijd advies inwint bij de Regionale Inlichtingendienst (RID). De politie geeft terroristisch gerelateerde

signalen en meldingen altijd door aan de aan de RID als zij besluit om op grond van deze informatie geen nader opsporingsonderzoek te starten. Met de overgedragen informatie kan de RID (of de AIVD) eventueel verder gaan, zo is de gedachte, en de RID zal met het bericht 'go' komen als het wel noodzakelijk is om een strafrechtelijk opsporingsonderzoek te starten. Voor regionale opsporingsdiensten vormt de RID zodoende een achtervang, in het geval er (voorlopig) voor gekozen wordt om geen opsporingsonderzoek te starten.

Summary

Signs of terrorism and the investigation practice

The act on the extension of the scope for investigation and prosecution of terrorist crimes, two years in effect.

On 1 February 2007, the Dutch Act on the Extension of the Scope for Investigation and Prosecution of Terrorist Crimes (*Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven*) entered into force. The purpose of this Act is to enable investigations into terrorist offences to take place at an early (or earlier) stage. In order to facilitate this, the following powers have been introduced:

- A lighter criterion was introduced for the application of special investigative powers: these investigative powers can be applied in case of 'indications' of a terrorist offence.
- In order to increase the effectiveness of the so-called 'exploratory investigations', two stipulations have been incorporated into the act which pertain to demanding the surrender of data bases and identifying data such as name, address and administrative characteristics.
- The powers of the authorities to search individuals and vehicles have been extended in designated areas. In areas – whether or not permanently – designated for that purpose, individuals and vehicles can be examined if there are indications that a terrorist offence may be at stake.
- The new Act has made it possible that an individual suspected of being involved in a terrorist crime, may be remanded in custody, even in cases where on top of the requirement of a suspicion, the additional requirement of a grave presumption of guilt has not yet been met.
- The moment at which the suspect of a terrorist crime will be allowed to inspect all court documents can be postponed for a longer period of time, as the maximum pre-trial detention period can continue for an extra two years.

This report forms part of a monitor, which charts the application of the Act and experiences in applying it in practice. This second report covers the one-year period running from February 2008 to February 2009. As was the case in the first monitor report (De Poot, *et al.*, 2008), this report focuses primarily upon the way in which the Police and the Public Prosecution Service make use of the new act in practice. In addition, the report discusses the role of the Criminal Intelligence Unit (*Criminele Inlichtingeneenheid* or CIE) of the police, the characteristics of investigations into terrorist crimes and the manner in which the police acts if they decide not to start an investigation despite signs of a terrorist crime.

The Criminal Intelligence Unit

Chapter 2 addresses the question of whether or not initial intelligence is also passed on to the investigation department at an earlier stage, now that the police and the public prosecution service can earlier start an investigation based on indications of a terrorist offence. In other words, do the police become aware sooner of any clues on the basis of which they can conduct an investigation? Between February 2007 and February 2009, there were a few investigations based on intelligence from the Criminal Intelligence Unit. This could mean that the new statutory possibilities have an influence on the way in which the CIE gathers and provides information. According to the CIE Unit Heads we interviewed, the CIE has been paying more and more attention to terrorism over the past few years. This was already a trend,

however, before the introduction of the new Act, and it was fed primarily by the terrorist attacks in New York and Madrid. Even before the introduction of the new Act, it had already become policy to share – at an early stage – any intelligence which potentially relates to crimes of terrorism with the Regional Intelligence Service (*Regionale Inlichtingendienst* or *RID*), even where this intelligence is still unripe or not very substantial. The possibility of sharing intelligence with the RID has the effect that terrorism-related CIE intelligence is only rarely passed on to a team of criminal investigators. According to the interviewees, this is done at most a couple of times per year.

In this context, the new legislation has not had any essential implications for the work of the CIEs, nor for the transfer of terrorism-related CIE intelligence to investigative teams.

The use of the new Act

Chapter 3 of this report sets out that in the second year that the Act has been in force, only limited experience has been obtained in using the new Act. Between February 2008 and February 2009, in total 29 terrorism-related investigations have been commenced, of which 15 investigations were conducted by the National Crime Squad (*dienst Nationale Recherche* or *dNR*) on the authority of the National Public Prosecutor's Office (*Landelijk Parket*), and 14 in the police regions on the authority of the district public prosecutor's office. In three of these 29 cases, the police have used the new legislation to commence an investigation on the basis of indications. This happened twice by the dNR and the National Public Prosecutor's Office, and once in an investigation that was conducted at regional level.

Moreover, in the period under review, there was one instance of remand in custody being demanded without a grave presumption of guilt, and the new investigative powers have been exercised in one of the designated security risk zones, namely in the area around Schiphol airport. In this period, no exploratory investigations have been conducted in the field of terrorism, no new security risk zones have been designated, and the possibility of deferring the opportunity of inspecting court documents has not been used.

Investigations into terrorist offences

Based on information from court files, Chapter 4 addresses in more detail the start, content and the result of more elaborate investigations into terrorist offences in which special investigative powers have also been exercised. For the analysis, fourteen investigations have been chosen from the first and second monitoring periods: seven investigations which started on the basis of indications and seven which started on the basis of a suspicion.

The analysis of the 14 criminal files does not show any striking differences between investigations based on indications and investigations based on a suspicion, where it concerns the nature and the source of the initial intelligence. Official reports of the General Intelligence and Security Service (AIVD) and official CIE reports have resulted in both investigations prompted by indications and investigations based on a suspicion. Official AIVD reports have usually been a reason for a suspicion in the files studied, and intelligence obtained from any CIE has usually been a reason for 'indications', but the considerations made do not appear to be directly related to the nature of the source. Nor are these considerations directly influenced by the nature of the intelligence.

The considerations and choices that were made seem to be connected to preferences and specific know-how of the judicial officer who is involved in the start of the investigation. As for contents, the investigative strategies used in investigations initiated on the basis of indications do not essentially vary from

strategies used in investigations based on a suspicion. The investigative actions taken in these cases are similar.

Looking at the result of the investigations studied, we can establish that none of the investigations has resulted in prosecution on account of suspicion of committing or plotting a terrorist offence. Sooner or later, all investigations have been discontinued due to lack of sufficient evidence against the subjects that played a key role. The investigations can be divided into two categories with respect to the reasons why an investigation that had been initiated was then discontinued. In a part of the investigations, not one corroboration was found for the intelligence that had prompted the investigation. In addition, we can see that a number of investigations have not revealed any facts or circumstances that suggest that terrorist attacks had actually been plotted, but the existing indications were not refuted either in those cases. In those cases, the indications that had previously prompted the investigation were still in existence. Due to the fact that indications of an imminent attack were not forthcoming in the course of the investigation, these initial indications proved to be no longer a reason to continue the investigation. In that case, the indications of possible terrorist activities do not disappear, but the investigation is nevertheless discontinued. One explanation could be the timeframe and considerable work force that is required to investigate individuals for a longer period of time where indications of possible terrorism-related activities justify that. Due to the timeframe of terrorism-related activities and the associated patience and sheer stamina needed to pursue a long-term investigation of conduct liable to punishment, a file is necessarily 'handed back' or transferred to the AIVD in due course, after which the AIVD can take over the investigation into those individuals. Whether or not, and in what manner, the AIVD continues an investigation, is for that matter not visible for the public prosecutors. The question is whether the criminal-proceedings route is the most appropriate route to investigate individuals for a long period of time, if there is neither an actual threat nor any indications that the plans are crystallising into a more definite form.

Regional action strategies

Chapter 5 reveals that, during the period that was monitored, there were also incidents and situations at regional level in respect of which the decision was taken *not* to commence criminal investigations. In those cases, the regional investigative officers concerned found the initial intelligence not substantial enough to institute an investigation on the basis of indications. In addition, the possibility of conducting an investigation based on 'indications' is often not considered by the police in those cases, as the existing regular policing powers – pursuant to Section 2 of the Dutch Police Act (*Politiewet*) – provide enough possibilities for gathering additional intelligence, according to the interviewees.

It has also become evident that the police almost always obtain advice from the RID when considering the conduct of an investigation based on possible terrorism-related signs. The police always transfer terrorism-related signs and reports to the RID if they decide *against* instituting further investigations on the basis of this intelligence. The idea is that the RID (or the AIVD) can use the intelligence to carry on the investigation, and the RID will give the 'green light' if it is necessary to institute a criminal investigation. The RID therefore serves as a back-up for regional investigation departments, should they decide (for the time being) against instituting an investigation.

This second monitoring period shows that among police officers and investigating officers different opinions exist on how to interpret the concept of terrorism-related 'indications'. Differences of opinion on the meaning of the concept 'indications' seem

to be connected to officers' personal involvement in the new legislation and also with their previous experiences in such matters. Some interviewees are very motivated to further investigate any signs of possible terrorism-related activities. Some also feel the need to test the new legislation, and to explore 'the limits of the law' as one of the interviewees referred to it. However, these are exceptions. In general, little difference is made between 'indications' and a suspicion. When there are signs of a terrorist crime either an investigation is instituted on the assumption of a suspicion, or no investigation is instituted at all.

Literatuur

- Bel, D. van der, Hoorn, A.M. van, & Pieters, J.J.T.M. (2009). *Informatie en opsporing: Handboek informatieverwerving, -verwerking en -verstrekking*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch. Reeks SSR-publicaties.
- Bokhorst, R.J., & Steeg, M. van der (nog te verschijnen). *Recherchestrategieën bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Bunt, H.G. van de, & Kleemans, E.R., m.m.v. Poot, C.J. de, Bokhorst, R.J., Huikeshoven, M., Kouwenberg, R.F., Nassou, M. van, & Staring, R. (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers. Onderzoek en beleid 252.
- Poot, C.J. de, Bokhorst, R.J., 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.

Wet- en regelgeving

- Kamerstukken II (2006-2007), 29 754, nr. 100.
Handelingen I (2006-2007), 5, 7 november 2006.

Jurisprudentie

- Hof Arnhem, 15 februari 2006, LJN AV 4231.
Hoge Raad 11 maart 2008, *Nieuwsbrief Strafrecht*, 2008, afl. 5, nr. 143.
Rechtbank Maastricht, 23 april 2009, *Nieuwsbrief Strafrecht*, 2009, afl. 7, nr. 241.

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. mr. E. Niemeijer

Hoogleraar empirische rechtssociologie, Vrije
Universiteit Amsterdam;
Directie algemene justitiële strategie,
ministerie van Justitie

Leden

Prof. mr. H. de Doelder

Hoogleraar strafrecht, Erasmus Universiteit
Rotterdam

Mr. I.R. Chitaroe

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
sanctierecht, ministerie van Justitie

Mr. J. van Zijl

Officier van justitie, Landelijk Parket,
Openbaar Ministerie