



Minister van Justitie en Veiligheid

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 16950  
2500 BZ Den Haag  
www.nctv.nl

**Datum**  
25 september 2023

**Ons kenmerk**  
4916058

# nota

WODC-onderzoek naar contraterrorismewetgeving

## 1. Aanleiding

In 2018 is door de Eerste Kamer met de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming gedebatteerd over de staat van de rechtsstaat. Tijdens dit debat werd door leden van de Eerste Kamer naar voren gebracht dat in diverse contraterrorismewetgeving evaluatiebepalingen zijn opgenomen op grond waarvan het functioneren van de afzonderlijke individuele wet wordt getoetst, maar dat er nog geen evaluatieonderzoek heeft plaatsgevonden naar de samenhang tussen de bestaande contraterrorismewetgeving. De Eerste Kamer heeft naar aanleiding van dit debat een motie van de leden Bikker c.s.<sup>1</sup> aangenomen, waarin de regering wordt verzocht de contraterrorismewetgeving in samenhang te evalueren, en daarbij ook het decentrale bestuur te betrekken.

Op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid en in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is, in uitvoering van deze motie, onderzoek uitgevoerd naar de samenhang tussen de contraterrorismewetgeving. Het rapport is getiteld «Inzicht in Samenhang – Een evaluatie van de Nederlandse contraterrorisme wetgeving».

## 2. Geadviseerd besluit

- U wordt gevraagd om akkoord te gaan met de inhoud van de (procedurele) aanbiedingsbrief en met verzending daarvan aan de Eerste- en Tweede Kamer. Als bijlage wordt het onderzoeksrapport meegestuurd.
- U wordt gevraagd akkoord te gaan met het voorstel om, gelet op het uitgebreide en veelomvattende karakter van het onderzoek, voor het aanstaande verkiezingsreces een inhoudelijke beleidsreactie aan de Eerste- en Tweede Kamer te sturen.

## 3. Kernpunten

- Het WODC publiceert het onderzoeksrapport op 25 september. Het is gebruikelijk om dergelijke rapporten bij de publicatie aan de Eerste en Tweede Kamer aan te bieden.
- U biedt het onderzoek met een (procedurele) brief aan. U vermeldt hierin dat de inhoudelijke beleidsreactie voor het aanstaande verkiezingsreces volgt.
- Het onderzoeksrapport gaat in op diverse onderwerpen, onder meer:
  - Een overzicht van contraterrorismewetgeving;

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2017/18, 34775 VI, nr. T.

- De contraterrorisme aanpak op lokaal en nationaal niveau en de verhouding tussen beide niveaus;
- De verhouding tussen het bestuursrecht en het strafrecht;
- De strafrechtelijke contraterrorismewetgeving.
- De onderzoekers bevelen kort gezegd aan dat nader onderzoek naar de effecten van de inzet van de contraterrorismewetgeving vanuit het perspectief van de burger verricht zou moeten worden. Daarnaast bevelen de onderzoekers aan om de inzet van de contraterrorismewetgeving te blijven monitoren en evalueren.

**Datum**  
25 september 2023

**Ons kenmerk**  
4916058

#### 4. Toelichting

##### *Opzet onderzoek*

- De (drieledige) onderzoeksvraag van het onderzoek luidt:
  1. Hoe wordt de contraterrorismewetgeving, in onderlinge samenhang gezien, geacht bij te dragen aan de aanpak van terrorisme en extremisme?
  2. Is de Nederlandse contraterrorismewetgeving voldoende samenhangend, gezien vanuit de (decentrale) (uitvoerings-)praktijk?
  3. Zijn er neveneffecten van de contraterrorismewetgeving, expliciet bij een beoordeling van de samenhang van deze wetgeving?
- In het onderzoek wordt zowel aandacht besteed aan *law in the books* (een juridische analyse van de wetgeving) als aan *law in action* (een empirische analyse van de toepassing van de wetgeving in de nationale en lokale praktijk).

Een zeer beknopte weergave van de conclusies van het onderzoek:

- Het onderzoek richt zich op negen CT-wetten die in de periode 2004 tot en met 2019 zijn ingevoerd. Het betreft wetten op het terrein van het straf(proces)recht en het bestuursrecht.
- Hoewel het strafrecht het primaire instrument bij de bestrijding van terrorisme is, kan het strafrecht niet onbegrensd worden toegepast. Om in bepaalde situaties toch zicht te kunnen houden op personen werden nieuwe bestuursrechtelijke wetten ingevoerd of bestaande wetten aangepast.
- In de praktijk overheerst het beeld dat er voldoende wetgeving is om terrorisme aan te kunnen pakken. Ten aanzien van het strafrecht is het beeld dat er tijdig kan worden begonnen met een strafrechtelijk onderzoek en kan worden opgetreden tegen personen of groepen van personen.
- Het bestuursrechtelijk instrumentarium – en dan met name de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding – wordt in de praktijk (deels) erkend als een instrumentarium dat uitkomst biedt op het moment dat het strafrechtelijk instrumentarium nog niet, of niet meer, kan worden ingezet. De mogelijkheden die de Paspoortwet en (artikel 14, vierde lid van) de Rijkswet op het Nederlanderschap bieden, worden in de praktijk in mindere mate gezien als cruciaal met het oog op het voorkomen van terrorisme.
- Op lokaal niveau wordt er minder gedacht in termen van "CT-wetgeving". Op lokaal niveau ligt de nadruk vooral op preventie en het signaleren en voorkomen van radicalisering en extremisme.
- Er is sprake van samenhang tussen de strafrechtelijke onderdelen, tussen het strafrecht en het bestuursrecht, tussen het strafrechtelijk optreden en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, alsmede binnen het

bestuurlijk domein. Het is het doel geweest van opeenvolgende bewindspersonen om een samenhangende aanpak te realiseren.

- Op een tweetal specifieke punten binnen het strafrecht (samenhang tussen verschillende voorbereidingsdelicten en de samenhang tussen enkele gekozen sancties) lijkt de samenhang – in ieder geval op papier – te ontbreken.
- De onderzoekers constateren op bepaalde punten enige spanning tussen het bestuursrechtelijk kader en het strafrechtelijk kader, bijvoorbeeld bij toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap.
- Vroegtijdig kunnen ingrijpen in potentieel risicovolle situaties is zeer belangrijk. In het strafrecht zijn de mogelijkheden tot vroegtijdig strafrechtelijk optreden verruimd. Het beleid rondom dit eerder kunnen ingrijpen wordt als cruciaal aangemerkt. De samenwerking tussen organisaties is ook verbeterd.
- De NCTV speelt een belangrijke rol met het oog op het bereiken van samenhang in de aanpak van terrorisme. Afstemming tussen het nationale en lokale bestuur inzake de aanpak van terrorisme en extremisme verloopt via de NCTV. De onderzoekers merken op dat de NCTV op dit moment geen taak (meer) heeft bij de bespreking van lokale casuïstiek in het casusoverleg radicalisering, in afwachting van het wetsvoorstel Coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid.

**Datum**

25 september 2023

**Ons kenmerk**

4916058

##### **5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.