



Terrorismelijsten en (internationale) informatiedeling door de politie

Validatie van politieonderzoek naar het gebruik van
terrorismelijsten en bijbehorende (internationale)
informatiedelingen

Rapport

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Toezichtsactiviteit inspectie	6
1.3 Belang onderzoek.....	7
1.4 Onderzoeksvragen.....	7
1.5. Werkwijze inspectie	8
1.6 Eigen onderzoek politie	8
2. Bevindingen	9
2.1 Het feitenrelaas (onderzoek 1).....	9
2.2 De bestuurlijke rapportages (onderzoek 2)	12
3. Conclusie en aanbevelingen	16
3.1 Conclusie	16
3.2 Aanbevelingen	17
4. Slotbeschouwing	18
Bijlage 1: Afkortingen	19

Voorwoord

De aanpak van terrorisme, extremisme en radicalisering (CTER) is van groot belang om de nationale veiligheid van Nederland te kunnen waarborgen. Uit het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland van december 2025¹ blijkt dat de kans dat in Nederland een aanslag plaatsvindt nog steeds als reëel wordt ingeschat. Verschillende organisaties, waaronder de politie, zetten zich dagelijks in om aanslagen te voorkomen en CTER-gerelateerde dreigingen te bestrijden.

Hoewel van organisaties mag worden verwacht dat zij alle mogelijke middelen inzetten om CTER aan te pakken, is tegelijkertijd belangrijk dat rechten van burgers gewaarborgd blijven. Wanneer burgers worden geassocieerd met terroristische activiteiten, kan dit ingrijpende consequenties met zich meebrengen. Zeker wanneer in CTER-verband informatie over deze burgers wordt gedeeld met het buitenland. Het is daarom van groot belang dat organisaties, waaronder de politie, zorgvuldig afwegen welke informatie zij in CTER-verband over burgers vastleggen en delen.

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: inspectie) vindt het belangrijk om het lerend vermogen van organisaties te stimuleren. Dit kan onder andere door organisaties zelf onderzoek te laten doen. De politie heeft de eigen werkprocessen rond het gebruik van terrorismelijsten en bijbehorende (internationale) informatiedelingen onderzocht. De inspectie heeft de uitkomsten van het onderzoek van de politie beoordeeld.

De inspectie is kritisch ten aanzien van het eigen onderzoek door de politie, maar moedigt de politie aan om dergelijk onderzoek te blijven uitvoeren. Daarbij zal de kwaliteit, validiteit, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van het onderzoek wel verbeterd moeten worden. De inspectie is bereid om hierover het gesprek met de politie aan te gaan, en waar nodig de politie op weg te helpen. In die gesprekken kan ook worden verkend op welke manier het toezicht van de inspectie het eigen onderzoek van de politie kan versterken.

E. van Amelsfort

Hoofdinspecteur-directeur Inspectie Justitie en Veiligheid

¹ [Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.](#)

Samenvatting

Aanleiding

In 2023 verschenen in de Nederlandse media verschillende berichten over Nederlandse burgers die onterecht op een terrorismelijst vermeld zouden staan. Deze burgers vermoedden dat zij hierdoor in de problemen kwamen wanneer zij naar het buitenland reisden. Zij veronderstelden dat de oorzaak hiervan lag in het delen van gegevens door de Nederlandse politie met het buitenland. De politie is één van de uitvoeringsorganisaties van de Nederlandse overheid, die binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders informatie mag uitwisselen met buitenlandse autoriteiten. De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: inspectie) is naar aanleiding van bovenstaande signalen in september 2023 gestart met een oriëntatie naar de werkwijze van de politie bij het gebruik van terrorismelijsten en het delen van informatie over personen met het buitenland.

Uit de oriëntatie van de inspectie kwam naar voren dat de politie tussen 2013 en 2017 werkte met het Landelijk Overzicht Politie Jihadgang (hierna: LOP-J lijst). De politie heeft deze lijst niet zomaar ontwikkeld, maar geeft aan dat zij hierbij handelde in opdracht van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en in afstemming met het ministerie van Justitie en Veiligheid. Op deze lijst stonden personen die naar het strijdgebied waren afgereisd, maar ook personen van wie de politie het vermoeden had dat zij wilden uitreizen of anderen daarmee hielpen. In 2018 werd de werkwijze rond de LOP-J lijst vervangen door een nieuw werkproces, waar de politie nu nog steeds mee werkt. Met name in het werkproces van de politie voor 2018 zaten volgens de inspectie risico's die mogelijk hebben geleid tot ongewenste implicaties voor burgers.

Gelet op deze risico's heeft de inspectie besloten haar toezichtsactiviteiten op het onderwerp voor te zetten. Door de korpsleiding van de politie is in 2023 een interne opdracht gegeven om onderzoek te doen naar mogelijk onterechte internationale signaleringen² in het domein van Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering (hierna: CTER). Dit onderzoek richtte zich zowel op de huidige situatie als op het werkproces van voor 2018. De politie heeft het onderzoek naar internationale signaleringen met een CTER-component gesplitst in twee deelonderzoeken: een feitenrelaas over de periode van voor 2018 en een bestuurlijke rapportage over de periode erna. De inspectie heeft haar toezicht gericht op deze, door de politie, uitgevoerde onderzoeken.

Hoofd- en deelvragen

De inspectie heeft bij de uitvoering van haar toezicht de volgende centrale vraag beantwoord:

² De politie heeft de mogelijkheid om personen in verschillende internationale systemen te signaleren, zoals bijvoorbeeld in het Schengen Informatie Systeem (SIS) of via Interpol. In de signalering kan een handelingskader worden opgenomen waarin is opgenomen wat buitenlandse autoriteiten moeten doen als zij een gesignaleerd persoon aantreffen. Een voorbeeld hiervan is het uitvoeren van een onopvallende controle.

In hoeverre is het eigen onderzoek van de politie naar het werkproces van de terrorismelijsten en de bijbehorende internationale gegevensdelingen zorgvuldig en navolgbaar?

Deze vraag heeft de inspectie beantwoord op basis van de producten die het resultaat vormen van het onderzoek van de politie. Daarnaast heeft zij de onderliggende stukken die door de politie zijn gebruikt bij het opstellen van het feitenrelaas meermaals ingezien. Op basis hiervan heeft de inspectie kunnen toetsen of de inhoud van het feitenrelaas overeenkomt met de documentatie waarop het is gebaseerd. Een uitzondering daarop vormt de onderliggende informatie voor de analyse van de LOP-J lijst uit het feitenrelaas. De inspectie heeft geen wettelijke bevoegdheid om deze informatie in te kunnen zien. De bevindingen uit deze analyse heeft de inspectie daardoor niet kunnen toetsen.

Conclusie en aanbevelingen

De inspectie komt tot een kritisch oordeel. Zij concludeert dat het eigen onderzoek van de politie naar het werkproces van de terrorismelijst en de bijbehorende internationale gegevensdelingen grotendeels niet navolgbaar is en deels niet zorgvuldig³ is uitgevoerd. Hoewel de inspectie het goed vindt dat de politie zelf het initiatief heeft genomen om onderzoek naar het eigen werkproces uit te voeren, ziet de inspectie dat voor betrouwbare verantwoording meer nodig is. De inspectie concludeert dat met name het feitenrelaas geen volledige weergave geeft van de problematiek die zichtbaar is in de onderliggende stukken. Daarnaast concludeert de inspectie voor beide onderzoeken dat informatie ontbreekt over de gehanteerde onderzoeksmethoden, dat niet alle onderzoeksvragen/thema's uit de opdracht zijn beantwoord en dat de conclusies niet altijd volgen uit de beschreven bevindingen. Alleen over de aanbevelingen uit de bestuurlijke rapportage is de inspectie overwegend positief. Deze kan zij goed volgen.

De inspectie vindt het belangrijk dat de politie kritisch naar haar eigen handelen kijkt. Uit de onderliggende stukken in samenspraak met wat er in het feitenrelaas is opgenomen, blijkt volgens de inspectie dat sprake was van onzorgvuldigheden in het werkproces van de politie in de periode van 2014 tot 2018. De inspectie vindt het goed dat de politie haar werkprocessen inmiddels heeft aangepast, maar ziet een reflectie op het inmiddels gewijzigde werkproces en erkenning van de risico's die dit mogelijk met zich mee heeft gebracht, onvoldoende terug in de door de politie uitgevoerde onderzoeken. Doordat veel gegevens van de politie (in verband met de bewaartermijnen) inmiddels zijn vernietigd, is moeilijk te achterhalen of deze risico's zich daadwerkelijk hebben voorgedaan.

³ Onder zorgvuldigheid verstaat de inspectie dat het onderzoek nauwkeurig en volledig is uitgevoerd. Ook valt onder zorgvuldigheid dat het rapporteren over de resultaten volledig en accuraat is. Onder navolgbaarheid verstaat de inspectie dat op basis van de rapportage herleid kan worden welke onderzoeksmethoden zijn ingezet om tot het resultaat te komen.

Gelet op bovenstaande bevindingen en conclusie beveelt de inspectie de Korpschef van de politie aan:

- Continueer het uitvoeren van eigen onderzoek naar interne werkprocessen en professionaliseer hierbij de kwaliteit, validiteit, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van dergelijke onderzoeken.
- Onderzoek of het huidige werkproces van de politie omtrent internationale gegevensdelingen in het kader van CTER (op andere wijze dan via signaleringen) met voldoende waarborgen is omkleed.

Afsluitend

De inspectie wil benadrukken dat zij geen onderzoek heeft gedaan naar in hoeverre personen terecht op een lijst hebben gestaan en/of gegevens terecht zijn gedeeld. Daarnaast benadrukt de inspectie dat de politie niet de enige organisatie is die informatie over personen in het kader van CTER met het buitenland kan delen. Het is dus niet met zekerheid vast te stellen of de problemen die personen ervaren met reizen veroorzaakt zijn door handelen van de politie.

De inspectie is zich bewust van de grote politieke en maatschappelijk druk die er op de politie werd uitgeoefend om jihadgang tegen te gaan en terroristische aanslagen te voorkomen. Zij begrijpt dat in dergelijke context sprake kan zijn van het hanteren van werkwijzen die op dat moment functioneel lijken, maar achteraf gezien minder zorgvuldig te noemen zijn. De politie geeft aan dat voor deze werkwijze opdracht was gegeven door het OM en dat dit was afgestemd met het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het blijft volgens de inspectie echter van belang dat de politie kritisch naar haar eigen rol in het proces blijft kijken.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: inspectie) is in september 2023 gestart met een oriëntatie naar de werkwijze van de politie bij het gebruik van terrorismelijsten en het delen van informatie over personen met het buitenland. Reden voor deze oriëntatie waren de verschillende mediaberichten over burgers die vertelden over de problemen die zij ondervonden bij reizen naar het buitenland. Om voor hen onbekende redenen werden zij bij landsgrenzen tegengehouden en in sommige gevallen werd hen toegang tot landen ontzegd.⁴ Zij hadden het vermoeden dat dit een gevolg was van onterechte plaatsing op zogenoemde terrorismelijsten door de Nederlandse autoriteiten. De reden waarom zij op een dergelijke lijst zouden staan was voor de betrokkenen moeilijk te achterhalen.

Uit de oriëntatie van de inspectie kwam naar voren dat de politie tussen 2013 en 2017 werkte met het Landelijk Overzicht Politie Jihadgang (hierna: LOP-J lijst). Op deze lijst stonden personen die naar het strijdgebied waren afgereisd, maar ook personen waarvan de politie het vermoeden had dat zij wilden uitreizen of anderen daarmee hielpen. De politie heeft deze lijst niet zomaar ontwikkeld, maar geeft aan dat zij hierbij handelde in opdracht van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en in afstemming met het ministerie van Justitie en Veiligheid. In 2018 werd de werkwijze rond de LOP-J lijst vervangen door een nieuw werkproces, waar de politie nu nog steeds mee werkt. Met name in het werkproces van de politie voor 2018 zaten volgens de inspectie risico's die mogelijk hebben geleid tot ongewenste implicaties voor burgers.

1.2 Toezichtsactiviteit inspectie

Gelet op de ernst van de risico's heeft de inspectie in 2023 besloten om, na de oriëntatie, het toezicht op dit onderwerp te continueren. De Nationale Ombudsman is destijds gestart met een onderzoek naar het werkproces van de politie van met name na 2018.⁵ De inspectie heeft daarom besloten om niet ook met een verdiepend onderzoek te starten. Wel heeft de inspectie gekozen voor een validatieonderzoek. De korpsleiding van de politie heeft in 2023 een interne opdracht gegeven om onderzoek te doen naar mogelijk onterechte internationale signaleringen⁶ in het domein van Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering (hierna: CTER). Dit onderzoek richtte zich zowel op de huidige situatie als op het werkproces van voor 2018. De inspectie heeft haar toezicht gericht op het door de

⁴ Zie bijvoorbeeld [Politie gaf ook niet-verdachte Nederlanders op voor terroristenlijst FBI - Follow the Money - Platform voor onderzoeksjournalistiek \(ftm.nl\)](#) en [Nederlandse burgers die onterecht op geheime terreurlijst staan, moeten het zelf oplossen | Binnenland | AD.nl](#).

⁵ In 2024 publiceerde de Nationale Ombudsman de resultaten in het rapport 'Blind vertrouwen? Een onderzoek naar CTER-registraties en de impact ervan op het leven van burgers'.

⁶ De politie heeft de mogelijkheid om personen in verschillende internationale systemen te signaleren, zoals bijvoorbeeld in het Schengen Informatie Systeem (SIS) of via Interpol. In de signalering kan een handelingskader worden opgenomen waarin is opgenomen wat buitenlandse autoriteiten moeten doen als zij een gesignaleerd persoon aantreffen. Een voorbeeld hiervan is het uitvoeren van een onopvallende controle.

politie uitgevoerde onderzoek. Met een validatieonderzoek doet de inspectie een uitspraak over de zorgvuldigheid en navolgbaarheid van de resultaten van het eigen onderzoek van de politie.

1.3 Belang onderzoek

De inspectie heeft voor bovenstaande toezichtsactiviteit gekozen, omdat zij het belangrijk vindt dat organisaties laten zien dat zij beschikken over lerend vermogen. Daarnaast vindt de inspectie het belangrijk dat organisaties in staat zijn om de eigen werkprocessen waar nodig kritisch te beoordelen en bij te stellen. In dat kader stimuleert de inspectie ondertoezichtstaande organisaties om eigen onderzoeken en evaluaties uit te voeren en tracht zij de kwaliteit hiervan te verhogen.

Naast het stimuleren van lerend vermogen van de politie, heeft het maatschappelijk belang van dit onderwerp een grote rol gehad bij de keuze voor het continueren van het toezicht. Plaatsing op een terrorismelijst en het delen van deze informatie met het buitenland kan grote gevolgen hebben op het leven van de betreffende burgers. Dit maakt het des te belangrijker dat de politie zorgvuldig handelt, interne controle uitvoert en dat hierop toezicht bestaat.

1.4 Onderzoeksvragen

De inspectie hanteert bij de uitvoering van haar toezicht als centrale vraag:

In hoeverre is het eigen onderzoek van de politie naar het werkproces van de terrorismelijsten en de bijbehorende internationale gegevensdelingen zorgvuldig en navolgbaar?

Door de inspectie zijn onderstaande deelvragen gehanteerd:

1. *Biedt de rapportage inzicht in de wijze waarop de onderzoeksmethoden zijn ingezet?*
2. *Geeft de rapportage antwoord op de gestelde onderzoeksvragen dan wel geformuleerde onderzoeksthema's?*
3. *Volgen de conclusies logisch uit de bevindingen?*
4. *Volgen de aanbevelingen/lessen logisch uit de conclusies?*

Onder zorgvuldigheid verstaat de inspectie dat het onderzoek nauwkeurig en volledig is uitgevoerd. Ook valt onder zorgvuldigheid dat het rapporteren over de resultaten volledig en accuraat is. Onder navolgbaarheid verstaat de inspectie dat op basis van de rapportage herleid kan worden welke onderzoeksmethoden zijn ingezet om tot het resultaat te komen.

1.5 Werkwijze inspectie

Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek door de politie heeft de inspectie meermaals contact gehad met de politie over de voortgang ervan. In april 2025 heeft de politie een presentatie gegeven aan de inspectie over haar bevindingen en conclusies. Ook heeft de inspectie meermaals de onderliggende documenten voor het feitenrelaas kunnen inzien. Op basis hiervan heeft de inspectie kunnen toetsen of de inhoud van het feitenrelaas overeenkomt met de documentatie waarop het is gebaseerd. Een uitzondering daarop vormt de onderliggende informatie voor de analyse van de LOP-J lijst uit het feitenrelaas. De inspectie heeft geen wettelijke bevoegdheid om deze informatie te kunnen zien. De bevindingen uit deze analyse heeft de inspectie daardoor niet kunnen toetsen. De eindresultaten van het eigen onderzoek heeft de inspectie op 17 juli 2025 van de politie ontvangen.

1.6 Eigen onderzoek politie

Op 28 september 2023 heeft de korpsleiding aan de Landelijke Eenheid (LE) de opdracht gegeven om onderzoek te doen naar internationale signaleringen door de politie met een CTER-component. Deze opdracht heeft zij op 18 december 2024 aangescherpt. De politie besloot het onderzoek naar internationale signaleringen met een CTER-component te splitsen in twee deelonderzoeken:

- Onderzoek 1 – het feitenrelaas: dit onderzoek is opgesteld door de staf Bestuursondersteuning van de korpsleiding in samenwerking met de afdeling CTER van de Landelijke Eenheid Expertise en Operaties (hierna: LO). Dit onderzoek richt zich op het werkproces van voor 2018 en resulteert in een feitenrelaas dat is vastgesteld op 8 juli 2025;
- Onderzoek 2 – de bestuurlijke rapportages: dit onderzoek werd uitgevoerd door een speciaal daarvoor opgerichte werkgroep Internationale Signaleringen van de LO, de Landelijke Eenheid Expertise en Operaties (hierna: LX) en leden van de staf van de Korpsleiding. Het onderzoek richt zich met name op het werkproces vanaf 2018. De uitkomsten van het onderzoek van de werkgroep zijn verwerkt in een tweetal bestuurlijke rapportages. Het eerste product betreft een tussentijdse rapportage van 25 oktober 2024 waarin de voortgang van de werkgroep is beschreven. Na deze rapportage is de interne opdracht door de korpsleiding bijgesteld. Vervolgens is op 8 april 2025 door de werkgroep een eindrapportage opgesteld.

Bovengenoemde onderzoeken zijn intern door de politie uitgevoerd en door hen niet openbaar gemaakt.

2. Bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijft de inspectie haar bevindingen ten aanzien van de vier geformuleerde deelvragen, te weten:

1. *Biedt de rapportage inzicht in de wijze waarop de onderzoeksmethoden zijn ingezet?*
2. *Geeft de rapportage antwoord op de gestelde onderzoeksvragen dan wel geformuleerde onderzoeksthema's?*
3. *Volgen de conclusies logisch uit de bevindingen?*
4. *Volgen de aanbevelingen/lessen logisch uit de conclusies?*

Paragraaf 2.1. beschrijft de bevindingen over het feitenrelaas (onderzoek 1 van de politie) en paragraaf 2.2. beschrijft de bevindingen over de bestuurlijke rapportages (onderzoek 2 van de politie).

2.1 Het feitenrelaas (onderzoek 1)

Hieronder volgt de beoordeling van de inspectie per deelvraag ten aanzien van het feitenrelaas.

1. *Biedt het feitenrelaas inzicht in de wijze waarop de onderzoeksmethoden zijn ingezet?*

Het feitenrelaas is opgesteld door de afdeling Bestuursondersteuning van Korpsstaf, in samenspraak met CTER LO. De politie heeft voor het opstellen van het feitenrelaas niet gekozen om het onderzoek uit te laten voeren door een meer onafhankelijke tweede- of derdelijnscontrole-afdeling.

In het feitenrelaas is te lezen dat bij het opstellen ervan is gestreefd naar het realiseren van een zo volledig mogelijke reconstructie van de werking van de LOP-J lijsten. De basis voor het feitenrelaas vormt een documentanalyse. Er zijn verschillende soorten documenten geanalyseerd, waaronder bewaarde interne memo's en e-mailcorrespondentie. De documenten hadden met name betrekking op het gebruik van de LOP-J lijst, bijbehorende internationale informatiedeling en de knelpunten die zich daarbij voordeden. Een overzicht van deze documenten is als bijlage aan het interne stuk van de politie toegevoegd, waardoor transparant is gemaakt welke documenten de politie voor de analyse heeft gebruikt. Hierover is de inspectie positief.

Uit het feitenrelaas blijkt niet in hoeverre de politie breed genoeg heeft gekeken om een zo volledig mogelijke reconstructie van de werking van de LOP-J lijsten te genereren. In het feitenrelaas staat dat binnen de organisatie een gerichte uitvraag is gedaan om documenten te verzamelen, maar er staat niet wat die uitvraag is geweest of onder welke personen die is uitgezet. De onderliggende documenten zijn voornamelijk afkomstig uit de e-mailbox van één persoon.

Als laatste staat in de conclusie van het feitenrelaas dat van een aantal casussen is bekeken of personen terecht op de LOP-J lijst stonden of niet. Er staat niet bij om hoeveel casuïstiek⁷ dit gaat noch hoe dit is onderzocht.

2. Geeft het feitenrelaas antwoord op de gestelde onderzoeksvragen dan wel geformuleerde onderzoeksthema's?

Het feitenrelaas richt zich bij de beschrijving van de feiten op een uiteenzetting van een viertal thema's: de totstandkoming van de LOP-J lijst, hoe deze functioneerde, op welke wijze informatie is gedeeld en welke implicaties dit heeft gehad.

De inspectie vindt het eerste thema (de totstandkoming van de LOP-J lijst) duidelijk beschreven. De korte bespreking van de context waarin de politie opereerde ten tijde van het gebruik van de LOP-J lijst, geeft daarnaast helder weer welke maatschappelijke en politieke druk destijds lag op de aanpak van jihadistisch terrorisme door de politie.

De overige drie thema's (hoe de LOP-J lijst functioneerde, op welke wijze informatie is gedeeld en welke implicaties dit heeft gehad) zijn volgens de inspectie onvoldoende beschreven. Ten aanzien van hoe de LOP-J lijst functioneerde, blijkt uit de onderliggende stukken dat al sinds 2015 bij meerdere eenheden twijfels bestonden over het functioneren van de LOP-J lijst. Onder andere vanwege de onduidelijkheden over de criteria voor plaatsing op de lijst en de maatregelen die aan plaatsing waren gekoppeld. Uit de onderliggende stukken blijkt dat tussen eenheden interpretatieverschillen bestonden over wanneer iemand onder een bepaalde categorie viel.⁸ Dit was met name een probleem bij minder duidelijke categorieën zoals 'potentiële uitreizigers' en 'facilitators'. Personen hoefden geen verdachte te zijn van een terroristisch misdrijf in de zin van artikel art. 27 Sv: plaatsing op de LOP-J lijst kon ook gebeuren op basis van 'zachte' informatie. In onderliggende stukken uit 2017 en 2018 is te lezen dat in een aantal gevallen was vastgesteld dat sprake was van een te summiere onderbouwing voor het plaatsen op de lijst en dat personen min of meer ongetoetst op de LOP-lijst werden geplaatst.

Ook bieden de onderliggende stukken aanvullende informatie om de vragen te beantwoorden over op welke wijze informatie met het buitenland is gedeeld en welke implicaties dit heeft gehad. Voor het deel van de personen op de LOP-J lijst dat voor onopvallende controle gesignaleerd moest worden, gaf het OM generieke toestemming.⁹ Hier vond dus geen individuele afweging per casus plaats. Uit de onderliggende stukken blijkt dat de LOP-J lijst daarnaast op zeer reguliere basis (vaak elke twee weken) werd gedeeld met een verscheidenheid aan landen. Het feitenrelaas spreekt slechts van 'periodieke' deling van de lijst. Ook ziet de

⁷ Uit navraag van de inspectie bij de politie blijkt dat dit gaat om ongeveer 30 casussen.

⁸ De politie hanteerde verschillende categorieën (zoals potentiële uitreiziger, overleden, facilitator) met hierbij een omschrijving. Zo is de omschrijving van 'potentiële uitreiziger': personen waarvan het vermoeden bestaat dat zij de intentie hebben om naar een strijdgebied te gaan c.q. een poging zullen gaan doen om uit te reizen. De categorie 'facilitator' wordt omschreven als: personen die uitreizen van andere faciliteren (ronselen, rekruteren, financieren etc.).

⁹ Naast de generieke toestemming voor het signaleren van personen op de LOP-J lijst voor onopvallende controle, gaf het OM ook toestemming voor het delen van de lijst met Europol en met de Verenigde Staten. Voor signaleringen van personen op de LOP-J lijst in het kader van aanhouding en uit-/overlevering werd wel een individuele afweging gemaakt door het OM.

inspectie dat niet alle partijen waar op reguliere basis informatie mee werd gedeeld in de opsomming van landen in het feitenrelaas zijn opgenomen. Het feitenrelaas spreekt van *mogelijke* onbedoelde effecten van informatiedeling met het buitenland, terwijl bekend¹⁰ was dat meerdere landen informatie langer bewaarden of voor andere doeleinden gebruikten dan was afgesproken. Waaronder het plaatsen van personen op een *no-fly list*.¹¹ Ook blijkt uit de onderliggende stukken dat sommige eenheden terughoudend waren met het plaatsen van personen op de lijst, vanwege het feit dat plaatsing automatisch betekende dat informatie over deze persoon internationaal werd gedeeld en dat de persoon daar hinder van kon ondervinden.

Bovengenoemde informatie over het functioneren van de LOP-J lijst, het delen van informatie met het buitenland en de implicaties komen meermaals terug in de onderliggende stukken, maar worden in het feitenrelaas kort of slechts ten dele benoemd. De informatie uit de onderliggende stukken geeft volgens de inspectie blijk van onzorgvuldigheden in het werkproces omtrent de LOP-J lijsten. Hier wordt bij de beschrijving van de thema's volgens de inspectie te weinig bij stil gestaan door de politie.

3. *Volgen de conclusies logisch uit de bevindingen?*

De conclusie volgt naar oordeel van de inspectie niet logisch uit de in het relaas opgenomen feiten. De conclusie bestaat vrijwel geheel uit nieuwe informatie. Zo staat in de conclusie: *Er is tot nu toe niet gebleken dat Nederlandse burgers destijds onterecht zijn opgenomen op de LOP-J lijst*. Hiervoor ziet de inspectie in het feitenrelaas geen onderbouwing.

Verder stelt de politie in de conclusie dat het werkproces rond de LOP-J lijsten inmiddels is aangepast, maar de politie licht niet toe waarom dit nodig is geweest. De conclusie gaat niet in op onzorgvuldigheden in het werkproces van voor 2018. Ook aan de mogelijke onbedoelde effecten van het gebruik van de LOP-J lijsten die in het feitenrelaas en de onderliggende stukken worden genoemd, besteed de politie in de conclusie slechts ten dele aandacht.

Als laatste valt op dat een deel van de conclusie uit de afrondende bestuurlijke rapportage van de werkgroep ('over de periode van voor 2018 kan niet voor alle casuïstiek worden uitgesloten dat er geen juridische grondslag was voor een signalering'), niet terugkomt in het feitenrelaas.

4. *Volgen de aanbevelingen/lessen logisch uit de conclusies?*

¹⁰ Op basis van de aangeleverde informatie kan de inspectie niet precies vaststellen welke informatie hierover wanneer op welk niveau binnen de politie bekend was. Wel blijkt dat bijna alle onderliggende stukken voor het feitenrelaas in de periode van 2014 tot 2019 zijn rondgemaild aan leidinggevenden binnen de LE.

¹¹ Plaatsing op de no-fly list betekent dat het een persoon niet toegestaan is om te vliegen naar bepaalde landen.

In de conclusie van het feitenrelaas staat dat de politie eind 2016 al lessen heeft getrokken over het functioneren van de LOP-J lijst. De werkwijze is toen op diverse punten aangepast. Het feitenrelaas benoemt geen nieuwe lessen of aanbevelingen.

2.2 De bestuurlijke rapportages (onderzoek 2)

Hieronder volgt de beoordeling van de inspectie per deelvraag ten aanzien van de bestuurlijke rapportages.

1. *Bieden de rapportages inzicht in de wijze waarop de onderzoeksmethoden zijn ingezet?*

De werkgroep internationale signaleringen heeft een stappenplan gemaakt waarin zij beschrijft hoe zij aan de opdracht van de korpsleiding gaat voldoen. Uit de rapportages blijkt niet of al de voorgenomen stappen uit de startnotitie in de praktijk ook zijn gevolgd. De werkgroep bestond uit medewerkers van verschillende onderdelen en disciplines van de politie. In de werkgroep zaten onder andere medewerkers die een rol hebben of hadden in het CTER-proces. Er is door de Korpsleiding niet gekozen om het onderzoek te laten uitvoeren door een meer onafhankelijke tweede- of derdelijnscontrole-afdeling.

De werkgroep heeft actuele lijsten, en waar mogelijk ook historische politiegegevens, bekeken van internationale signaleringen met een CTER-indicatie. Het gaat hierbij om signaleringen via het Schengen Informatie Systeem (SIS) en Interpolsignaleringen.¹² Door de werkgroep zijn hiervoor verschillende bronnen onderzocht, zoals meerdere lijsten waarop personen staan met een CTER-indicatie, inzageverzoeken met een CTER-indicatie, mediaberichten en actieve signaleringen. Dit kan de inspectie goed volgen. De stap hierna is voor de inspectie onduidelijk. Eén deel van de tekst suggereert dat elk inzageverzoek met een CTER-component is onderzocht op mogelijk onterechte signaleringen. In een ander deel van de tekst staat dat meerdere casussen zijn onderzocht. Of dit ook betekent dat alle inzageverzoeken zijn onderzocht is niet te herleiden voor de inspectie, noch om hoeveel casussen dit gaat. Dit roept vragen op over de methodiek die is gebruikt.

Door de werkgroep is informatie uit meerdere politiesystemen verzameld. Door de bewaartermijn uit de Wet Politiegegevens (hierna: WPG) had de werkgroep alleen informatie tot haar beschikking over personen waarbij tussen 2019 en 2023 (de afgelopen vijf jaar) een (nieuwe) registratie in de politiesystemen is opgenomen. Voor personen waarbij dat niet het geval was, geldt dat geen informatie beschikbaar is geweest voor de werkgroep.

¹² Europol zorgt ervoor dat de politiediensten in de verschillende lidstaten onderling informatie uitwisselen. Europol verzamelt en analyseert criminele inlichtingen om ernstige internationaal georganiseerde misdaad te voorkomen en te bestrijden. Europol plaatst die inlichtingen in een registratiesysteem. Daarbij houdt zij zich aan strikte regels voor de bescherming van mensenrechten. Europol heeft geen operationele bevoegdheden en opsporingsbevoegdheden en voert geen zelfstandige onderzoeken uit. Zij maakt vooral het internationaal delen van informatie mogelijk. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/politie/internationale-politiesamenwerking>.

Als laatste is door de werkgroep getracht te onderzoeken of op een andere wijze dan middels signaleringen gegevens zijn gedeeld met het buitenland. Dit onderzoek zag ook alleen toe op de gevallen waar een persoon een inzageverzoek had gedaan. Op welke wijze dit onderzoek heeft plaatsgevonden, staat niet beschreven. Deze informatie is, zover de inspectie kan zien, niet te halen uit de beschreven bronnen.

2. Geven de rapportages antwoord op de gestelde onderzoeksvragen dan wel geformuleerde onderzoeksthema's?

Zowel de eerste als de tweede opdracht van de korpsleiding bestond uit een aantal punten waar de werkgroep acties voor op gang moest brengen of moest coördineren. Deze acties zagen bijvoorbeeld op het herzien van werkwijzen voor het afhandelen van de inzageverzoeken en van de CTER-signaleringen. Er stond één vraag in de opdracht die verdiepend onderzoek in de eigen systemen vergde. Op de beantwoording van deze vraag gaat de inspectie hieronder verder in.

Aan de werkgroep werd gevraagd om in kaart te brengen bij welke signaleringen met een CTER-indicatie (actueel en historisch) sprake kon zijn geweest van mogelijk onterechte¹³ signaleringen. Om te komen tot de beantwoording van deze vraag zijn in de tweede opdracht van de korpsleiding meerdere aanvullende vragen gesteld, waaronder: in hoeverre is voor de gedane inzageverzoeken sprake geweest van een mogelijk onterechte SIS of Interpol-signalerings en in hoeverre is voor de gedane inzageverzoeken sprake geweest van het onterecht delen van gegevens met het buitenland op een andere wijze dan met een signalering?

Ten aanzien van de beantwoording van de vraag of bij de casussen waarvoor een inzageverzoek is gedaan sprake was van onterechte signaleringen, blijkt niet duidelijk uit de rapportage of wordt geen (volledig) antwoord gegeven op die vraag. Het is voor de inspectie onduidelijk of alle inzageverzoeken zijn bekeken. Het antwoord gaat namelijk over 'meerdere casussen'. Ook is onduidelijk of het antwoord alleen ziet op de inzageverzoeken (zoals was gevraagd) of dat ook andere casussen mee zijn genomen voor dit antwoord, zoals casussen die in de media aan bod zijn gekomen.

De vraag of bij de casussen waarvoor een inzageverzoek is gedaan sprake was van het delen van gegevens op andere wijze dan met een signalering, blijft in de rapportage onbeantwoord. Het antwoord van de politie richt zich op andere onderwerpen, zoals de tevredenheid van betrokkenen over de beantwoording van inzetverzoeken.

3. Volgen de conclusies logisch uit de bevindingen?

Voor de tussentijdse rapportage geldt in algemeen dat:

¹³ Door de werkgroep is een onterechte signalering gedefinieerd als een SIS of Interpol-signalerings waar geen toestemming voor was gegeven door het OM.

- het merendeel van de conclusies niet logisch volgen uit de beschreven bevindingen in het rapport. Dit wil niet zeggen dat de conclusies niet logisch volgen uit het onderzoek of uit de kennis en ervaring van de werkgroep, maar dit is voor de inspectie niet herleidbaar op basis van de inhoud van de rapportage;
- conclusies en bevindingen door elkaar heen lopen. In het deel over bevindingen staan teksten die lezen als een conclusie en in de conclusie staan nog (nieuwe) bevindingen beschreven.

In de eindrapportage staan geen bevindingen beschreven, enkel conclusies.¹⁴ In de hoofdconclusie schrijft de werkgroep: *Op basis van voorgenoemde definitie concludeert de werkgroep - na grondige en veelvuldige raadplegingen – dat er geen signaleringen zijn aangetroffen waar geen juridische grondslag – een accordering door het bevoegd gezag, het OM - voor was. Over de periode van voor 2018 kan dit niet in alle casuïstiek worden uitgesloten.*

Zoals hiervoor beschreven is uit de eindrapportage niet duidelijk te herleiden welke casussen de werkgroep heeft onderzocht om tot deze conclusie te komen. Zo spreekt de hoofdconclusie van 'grondige en veelvuldige raadplegingen', terwijl verderop in de tekst staat dat 'meerdere casussen' zijn onderzocht en de tussentijdse rapportage spreekt van 'tientallen casussen'. Het is de inspectie dan ook niet duidelijk welke bevindingen aan deze conclusie ten grondslag liggen en hoe deze conclusie zich verhoudt tot het feit dat veel gegevens niet meer beschikbaar zijn vanwege de bewaartermijn.

Daarnaast is te lezen in de hoofdconclusie: *De werkgroep acht het voorstelbaar dat wanneer burgers gesignaleerd (hebben ge)staan én wanneer hun gegevens zijn gedeeld met andere landen, én wanneer landen een eigen informatiepositie op betrokkenen hebben opgebouwd, zij hinder kunnen ondervinden bij het reizen naar het buitenland.* Gelet op de formulering kan volgens de werkgroep alleen sprake zijn van hinder bij het reizen naar het buitenland als is voldaan aan bovenstaande drie voorwaarden. Het is voor de inspectie niet inzichtelijk op basis van welke informatie uit de rapportage deze conclusie wordt getrokken. Bovendien wijkt dit af van de conclusie die werd getrokken in de tussentijdse rapportage. Daar staat namelijk in beschreven dat voorstelbaar is dat wanneer individuen gesignaleerd (hebben ge)staan of hun gegevens zijn gedeeld met derde landen, zij hinder ondervinden bij het reizen naar het buitenland.

4. Volgen de aanbevelingen/lessen logisch uit de conclusies?

De aanbevelingen uit de tussentijdse rapportage en de eindrapportage volgen niet zo zeer logisch uit de conclusies. De aanbevelingen kan de inspectie wel goed volgen gelet op de eerder beschreven bevindingen van de inspectie over het werkproces van de politie. De aanbevelingen van de werkgroep zien onder andere op het verbeteren van het proces van de inzageverzoeken. Ook worden aanbevelingen gedaan om de informatiepositie van de politie te verbeteren ten

¹⁴ Bevindingen zijn de resultaten en feiten die in het onderzoek zijn opgehaald. De conclusie beantwoordt de hoofdvraag, op basis van de bevindingen. De conclusie bevat geen nieuwe informatie.

behoefte van de verantwoording en het kunnen controleren van signaleringen. Als laatste worden aanbevelingen gedaan voor het realiseren van meer kaders en richtlijnen voor de politie over het (internationaal) delen van politie-informatie.

3. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijft de inspectie haar conclusies en geeft zij antwoord op centrale de onderzoeksvraag:

In hoeverre is het eigen onderzoek van de politie naar het werkproces van de terrorismelijsten en de bijbehorende internationale gegevensdelingen zorgvuldig en navolgbaar?

3.1 Conclusie

De inspectie concludeert dat het eigen onderzoek van de politie naar het werkproces van de terrorismelijsten en de bijbehorende internationale gegevensdelingen grotendeels niet navolgbaar is en deels niet zorgvuldig is uitgevoerd. Het valt de inspectie daarnaast op dat de onderzoeken zijn uitgevoerd door (onder andere) medewerkers met betrokkenheid bij het werkproces en niet door een meer onafhankelijke tweede- of derdelijnscontrole afdeling.

Hoewel de inspectie het goed vindt dat de politie zelf het initiatief heeft genomen om onderzoek naar het eigen werkproces uit te voeren, ziet de inspectie dat voor betrouwbare verantwoording meer nodig is. Voor beide onderzoeken geldt dat de inspectie concludeert dat in de rapportages informatie ontbreekt over de gehanteerde onderzoeksmethoden. Zo ontbreken concrete aantallen van de onderzochte casuïstiek en is niet duidelijk voor hoeveel van deze casuïstiek, vanwege overschrijding van bewaartermijnen, geen informatie beschikbaar was. Voor beide onderzoeken geldt dat niet alle onderzoeksvragen/thema's zijn beantwoord en de conclusies niet altijd volgen uit de beschreven bevindingen. Over de aanbevelingen van de werkgroep is de inspectie wel positief. Deze kan zij goed volgen.

De inspectie concludeert dat het feitenrelaas geen volledige weergave geeft van de problematiek die zichtbaar is in de onderliggende stukken. De conclusie van het feitenrelaas gaat niet inhoudelijk in op de onzorgvuldigheden in het werkproces van de LOP-J lijsten, die in deze stukken naar voren komen. De inspectie ziet dat de conclusie in de tussentijdse rapportage het meeste recht doet aan de situatie en aan de onderliggende documenten: *het is niet mogelijk om definitieve uitspraken te doen over de rechtmatigheid en doelmatigheid van individuele signaleringen met een CTER-component die hun oorsprong hebben in de periode 2012-2018*. Dit vanwege het ontbreken van een uniforme standaardwerkwijze in deze periode, in combinatie met het feit dat informatie niet aanwezig is gelet op de bewaartermijnen. Hierbij merkt de inspectie wel op dat deze conclusie alleen ziet op de signaleringen en niet op andere vormen van informatiedeling.

De inspectie vindt het belangrijk dat de politie kritisch naar haar eigen handelen in de periode voor 2018 kijkt. De politie geeft aan dat zij heeft gehandeld in opdracht

van het OM en in afstemming met het ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor haar handelswijze was toestemming van het bevoegd gezag. Dat neemt niet weg dat de politie op haar eigen rol moet kunnen reflecteren. De inspectie vindt het goed dat de politie haar werkprocessen inmiddels heeft aangepast, maar de inspectie ziet een reflectie op het werkproces en erkenning van de risico's onvoldoende terug in de door de politie uitgevoerde onderzoeken. Doordat veel gegevens van de politie (in verband met de bewaartermijnen) inmiddels zijn vernietigd, is moeilijk te achterhalen of deze risico's zich daadwerkelijk hebben voorgedaan. De inspectie heeft hier geen onderzoek naar gedaan.¹⁵

De mogelijke gevolgen voor burgers wiens gegevens zijn gedeeld, zijn echter wel groot. De inspectie wijst daarom op het belang van één van de thema's van de oorspronkelijke opdracht van de korpsleiding, namelijk het coördineren van eventuele maatregelen die tegemoetkomen aan belangen van betrokkenen en het coördineren van een landelijke wijze voor het afhandelen van inzageverzoeken met een CTER-component.

3.2 Aanbevelingen

Gelet op bovenstaande bevindingen en conclusie beveelt de inspectie de Korpschef van de politie aan:

- Continueer het uitvoeren van eigen onderzoek naar interne werkprocessen en professionaliseer hierbij de kwaliteit, validiteit, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van dergelijke onderzoeken.
- Onderzoek of het huidige werkproces van de politie omtrent internationale gegevensdelingen in het kader van CTER (op andere wijze dan via signaleringen) met voldoende waarborgen is omkleed.

¹⁵ Het besluit om informatie te delen met het buitenland wordt genomen door het OM. De inspectie houdt geen toezicht op het OM, om deze reden worden er geen uitspraken gedaan over de kwaliteit van deze besluiten.

4. Slotbeschouwing

De inspectie wil benadrukken dat zij geen onderzoek heeft gedaan naar in hoeverre personen terecht op een lijst hebben gestaan en/of gegevens in individuele gevallen terecht zijn gedeeld. Daarnaast benadrukt de inspectie dat de politie niet de enige organisatie is die informatie over personen in het kader van CTER met het buitenland kan delen. Het is dus niet met zekerheid vast te stellen of de problemen die personen ervaren met reizen veroorzaakt zijn door handelen van de politie. Ook is het zo dat het OM voor in ieder geval een deel van de informatiedeling jarenlang generieke toestemming heeft gegeven, waardoor voor de werkwijze van de politie toestemming was vanuit het bevoegd gezag.

Daarnaast is belangrijk dat de inspectie wil voorkomen dat het beeld ontstaat dat plaatsing op de LOP-J lijst en internationale informatiedeling in alle gevallen onterecht was. De werkelijkheid was immers dat er personen waren in Nederland die bereid waren tot het plegen van aanslagen en/of om uit te reizen naar strijdgebieden. De inspectie realiseert zich dat de periode waarop het feitenrelaas ziet, sprake was van een andere tijdsgeest met ernstige veiligheidsrisico's. Er was destijds sprake van grote jihadistische dreiging richting Europa. Zo waren er meerdere aanslagen op Europese bodem, zoals in Parijs, Nice, Brussel en Barcelona. Daarnaast reisden personen uit heel Europa naar het Kalifaat om zich daar aan te sluiten bij jihadistische groeperingen. Ook keerden personen terug uit deze gebieden.

De inspectie is zich bewust van de grote politieke en maatschappelijk druk die er op de politie werd uitgeoefend om jihadgang tegen te gaan en terroristische aanslagen te voorkomen. Zij begrijpt dat in dergelijke context sprake kan zijn van het hanteren van werkwijzen die op dat moment functioneel lijken, maar achteraf gezien minder zorgvuldig te noemen zijn. De politie geeft aan dat voor deze werkwijze opdracht was gegeven door het OM en dat dit was afgestemd met het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het blijft volgens de inspectie echter van belang dat de politie kritisch naar haar eigen rol in het proces blijft kijken.

Bijlage 1: Afkortingen

CTER	Contra-terrorisme, extremisme en radicalisering
LE	Landelijke Eenheid
LO	Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies
LOP-J	Landelijk Overzicht Politie - Jihadgang
LX	Eenheid Landelijke Expertise en Operaties
OM	Openbaar Ministerie
WPG	Wet politie gegevens

Inspectie Justitie en Veiligheid

Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.

Dit is een uitgave van

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
Contactformulier | www.inspectie-jenv.nl

Februari 2026

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld*