



rijksuniversiteit
 groningen



Universiteit Utrecht

Montaigne Centrum
 voor
 Rechtsstaat en Rechtspleging

pro facta

Evaluatie van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen ter-
rorismebestrijding

Nood zoekt wet

Groningen/Utrecht, juli 2024

Colofon

Pro Facto/Universiteit Utrecht/Rijksuniversiteit Groningen

| | |
|---------------|---|
| Auteurs | Mr. Marieke Diekema, mr.dr. Viola Bex-Reimert, Jeanne Cazemier Msc, prof.mr. Joep Lindeman, prof.mr.dr. Bert Marseille, mr. Niko Struiksma en mr.dr. Benny van der Vorm |
| Opdrachtgever | WODC |
| Datum | Juli 2024 |

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum – uitgevoerd door Pro Facto, Universiteit Utrecht en Rijksuniversiteit Groningen.

Begeleidingscommissie:

Prof.dr. Jacquélien van Stekelenburg (voorzitter), drs. Theo van Mullekom, mr. Floris Rutten, prof.dr. Jean Tillie en Daan Weggemans Msc.

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2024 Pro Facto/UU/RUG. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 5 |
| 1 Inleiding | 13 |
| 1.1 Achtergrond | 13 |
| 1.2 Onderzoeksvragen | 13 |
| 1.3 Onderzoeksaanpak | 14 |
| 1.4 Leeswijzer | 17 |
| <i>Deel I: achtergrond en toepassing</i> | |
| 2 Over de Twbmt | 20 |
| 2.1 Inleiding | 20 |
| 2.2 Context en ontwikkelingen in het verleden | 20 |
| 2.3 Over de Twbmt | 22 |
| 2.4 De beleidstheorie | 25 |
| 2.5 De verlenging van de Twbmt | 29 |
| 2.6 Conclusie | 34 |
| 3 Toepassing van de Twbmt | 36 |
| 3.1 Inleiding | 36 |
| 3.2 Type en aantal opgelegde maatregelen | 36 |
| 3.3 Verwachtingen inzet Twbmt bij de totstandkoming | 38 |
| 3.4 Conclusie | 39 |
| <i>Deel II: de maatregelen</i> | |
| 4 Meldplicht | 41 |
| 4.1 Inleiding | 41 |
| 4.2 Veronderstellingen bij de meldplicht | 42 |
| 4.3 Toepassing van de meldplicht | 46 |
| 4.4 Verwachtingen en ervaringen | 48 |
| 4.5 Conclusie | 50 |
| 5 Gebiedsverbod | 51 |
| 5.1 Inleiding | 51 |
| 5.2 Veronderstellingen bij het gebiedsverbod | 51 |

| | | |
|--|--|-----------|
| 5.3 | Toepassing van het gebiedsverbod | 56 |
| 5.4 | Verwachtingen en ervaringen | 56 |
| 5.5 | Conclusie | 58 |
| 6 | Contactverbod | 60 |
| 6.1 | Inleiding | 60 |
| 6.2 | Veronderstellingen bij het contactverbod | 60 |
| 6.3 | Toepassing van het contactverbod | 64 |
| 6.4 | Verwachtingen en ervaringen | 64 |
| 6.5 | Conclusie | 66 |
| 7 | Uitreisverbod | 67 |
| 7.1 | Inleiding | 67 |
| 7.2 | Veronderstellingen uitreisverbod | 67 |
| 7.3 | Toepassing van het uitreisverbod | 71 |
| 7.4 | Verwachtingen en ervaringen | 72 |
| 7.5 | Conclusie | 74 |
| 8 | Weigeren of intrekken beschikkingen | 75 |
| 8.1 | Inleiding | 75 |
| 8.2 | Veronderstellingen | 75 |
| 8.3 | Toepassing van het weigeren of intrekken van beschikkingen | 78 |
| 8.4 | Verwachtingen en ervaringen | 78 |
| 8.5 | Conclusie | 79 |
| <i>Deel III: uitvoeringsproces, ervaringen en verwachtingen</i> | | |
| 9 | Uitvoeringsproces | 82 |
| 9.1 | Inleiding | 82 |
| 9.2 | De Twbmt op de casustafel | 82 |
| 9.3 | Bestuurlijke rapportage | 84 |
| 9.4 | Beoordeling door de NCTV | 86 |
| 9.5 | Conclusie | 87 |
| 10 | Ervaringen met en verwachtingen over de wet | 88 |
| 10.1 | Inleiding | 88 |
| 10.2 | Enquête-resultaten over de inzet van de Twbmt | 88 |
| 10.3 | Aanwezige problematiek en dreiging van terrorisme | 90 |
| 10.4 | Alternatieven voor de inzet van de Twbmt | 94 |
| 10.5 | Onbekendheid met de Twbmt | 100 |
| 10.6 | Conclusie | 101 |

Deel IV: juridische componenten

| | | |
|-----------|---|------------|
| 11 | Twbmt in relatie tot het strafrecht | 104 |
| 11.1 | Inleiding | 104 |
| 11.2 | De noodzakelijkheid volgens de minister | 104 |
| 11.3 | De verhouding tussen Twbmt-maatregelen en het strafrecht | 106 |
| 11.4 | Het strafrecht in de Twbmt-dossiers | 108 |
| 11.5 | Reden voor opleggen Twbmt-maatregel na strafrechtelijk traject | 110 |
| 11.6 | Nadere juridische duiding van de bevindingen | 111 |
| 11.7 | Conclusie | 115 |
| 12 | Straf- en bestuursrechtelijke maatregelen met een vergelijkbaar effect | 117 |
| 12.1 | Inleiding | 117 |
| 12.2 | Strafrechtelijke alternatieven | 118 |
| 12.3 | Vreemdelingenrechtelijke alternatieven | 127 |
| 12.4 | Bestuursrechtelijke alternatieven | 130 |
| 12.5 | Rechtsbescherming bij de toepassing van het strafrecht | 131 |
| 12.6 | Conclusie | 132 |
| 13 | Het juridisch kader en motivering van Twbmt-maatregelen | 133 |
| 13.1 | Inleiding | 133 |
| 13.2 | Juridisch kader Twbmt-maatregelen | 134 |
| 13.3 | Inbreuk op de grondrechten | 138 |
| 13.4 | Onderbouwing van de opgelegde Twbmt-maatregelen | 142 |
| 13.5 | Rechtsbescherming bij de toepassing van de Twbmt | 143 |
| 13.6 | Conclusie | 144 |

Deel V: conclusies

| | | |
|-----------|--|------------|
| 14 | Conclusies | 146 |
| 14.1 | Inleiding | 146 |
| 14.2 | Aanleiding invoering Twbmt | 146 |
| 14.3 | Beleidsstorieën | 147 |
| 14.4 | Toepassing Twbmt-maatregelen | 150 |
| 14.5 | Effecten | 151 |
| 14.6 | Juridische analyse | 152 |
| 14.7 | Conclusie: de noodzakelijkheid en evenredigheid van de Twbmt | 153 |
| | Bijlage 1: Deelvragen | i |
| | Bijlage 2: Gebruikte literatuur en documenten | iii |
| | Bijlage 3: Gesprekspartners | viii |
| | Summary | ix |

Samenvatting

Achtergrond

Terrorisme en extremisme zijn fenomenen die de maatschappij ernstig kunnen verstoren. Het is daarom belangrijk een adequaat en effectief instrumentarium te hebben om de dreiging het hoofd te bieden.¹ De zogenoemde 'brede benadering' vormt de basis van het Nederlandse contraterrorismebeleid. Dit is een samenhangende inzet van gerichte preventie, repressie en, als er terroristisch geweld heeft plaatsgevonden, herstel (curatie).²

Een van de instrumenten in de brede aanpak is de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt). Het doel van de wet is om de nationale veiligheid te beschermen tegen terroristische dreiging.³ De Twbmt bestaat uit bestuurlijke maatregelen die ingezet kunnen worden in situaties waarin het strafrecht (nog) geen handelingsperspectief biedt. De bestuurlijke maatregelen betreffen een meldplicht, een gebiedsverbod, een uitreisverbod, een contactverbod en de mogelijkheid tot het intrekken of weigeren van een beschikking. Deze lichten we hierna toe.

De wet is op 1 maart 2017 voor vijf jaar in werking getreden en op 1 maart 2022 met vijf jaar verlengd. Artikel 12 van de Twbmt bepaalt dat de minister van Justitie en Veiligheid uiterlijk voor 1 september 2024 een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk aan de Tweede Kamer stuurt. Dit onderzoek voorziet daarin.

Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Wat zijn de onderliggende veronderstellingen achter de maatregelen in de Twbmt, hoe en onder welke omstandigheden worden ze toegepast, wat zijn de noodzaak, effecten en proportionaliteit van de maatregelen, wat zijn de voorwaarden om de afzonderlijke maatregelen in stand te houden, wat is de verhouding tot het strafrecht en hoe kan de rechtsbescherming zo nodig worden versterkt?

¹ J. van Elk, 'Terrorismebestrijding in Nederland: strategische en beleidsmatige inzet', in E. Bakker e.a. (red.), *Terrorisme*. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding, Deventer: Kluwer 2017, p. 481.

² Rijksoverheid, *Nationale Contraterrorismestrategie 2022-2026*, Den Haag: mei 2022.

³ *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3.

Onderzoeksaanpak

Literatuur- en documentenstudie

Het onderzoek is gestart met een literatuur- en documentenstudie. De focus lag hierbij op Kamerstukken met betrekking tot de totstandkoming en verlenging van de Twbmt. Deze documenten hebben we bestudeerd om de beleidstheorie in beeld te brengen en doelbomen op te stellen. Daarnaast hebben we literatuur bestudeerd om na te gaan of daarin onderbouwing is te vinden voor de veronderstellingen waarop de beleidstheorie is gebaseerd.

Dossieronderzoek

Om zicht te krijgen op de concrete toepassing van de Twbmt hebben we alle casussen bestudeerd waarin een Twbmt-maatregel is toegepast. De bestudering van de dossierstukken leverde informatie op over de onderbouwing van de noodzaak en van de proportionaliteit van de maatregelen, over het type dreiging en over ingezette rechtsmiddelen.

Digitale enquête

We hebben alle 342 burgemeesters per mail een vragenlijst gestuurd met de vraag deze door te sturen naar een medewerker die zich bezighoudt met openbare orde en veiligheid en/of radicalisering. In de vragenlijst is gevraagd naar de ervaringen met de toepassing van de wet en verwachtingen erover. De e-mailadressen van burgemeesters zijn openbaar en hebben we zelf verzameld. Iedere e-mail bevatte een unieke code om deel te nemen aan het vragenlijstonderzoek. De respons op de enquête bedroeg 59% (201 respondenten).

Uit de resultaten blijkt dat een deel van de antwoorden die respondenten hebben gegeven over de inzet van de Twbmt in hun gemeente niet overeenkomt met de bevindingen op basis van de feiten. Een verklaring van de verschillen tussen perceptie en de feitelijke inzet is dat er bijvoorbeeld wel een gebiedsverbod is opgelegd aan een persoon in die gemeente, maar dat dit niet is gedaan op grond van de Twbmt maar met een andere grondslag. De antwoorden over de *ervaringen* met de Twbmt zijn dus niet volledig valide. We hebben ons beperkt tot de *verwachtingen* over de werking en effectiviteit van de maatregelen.

Interviews

We hebben in de eerste plaats gesprekken gevoerd met zes (voormalige) medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (inclusief de NCTV). Deze gesprekken hebben we met name benut voor het uitwerken van de beleidstheorie. Daarnaast hebben we, om verdiepend inzicht te krijgen in de overwegingen van lokale veiligheidspartners om de (minister te vragen de) Twbmt in te zetten en ervaringen met de wet, interviews gehouden met professionals die in hun functie te maken (kunnen) hebben met de Twbmt. Het gaat om medewerkers van gemeenten, medewerkers van Zorg- en Veiligheidshuizen, functionarissen van de politie, lokaal adviseurs van de NCTV en twee rechtshulpverleners. Het merendeel van de gesprekspartners had geen directe of recente ervaring met de inzet van de Twbmt.

Juridische analyse

Met het opleggen van een Twbmt-maatregel kunnen bepaalde grondrechten, zoals het recht op privacy (art. 8 EVRM en art. 10 Grondwet), worden beperkt. We hebben een analyse uitgevoerd om na te gaan welke spanning bestaat tussen het opleggen van een Twbmt-maatregel en relevante grondrechten en of eventuele beperkingen gerechtvaardigd kunnen worden binnen de ruimte die de Grondwet en internationale verdragen daarvoor bieden. Daarnaast is geanalyseerd in hoeverre de rechtsbescherming die bestaat bij het opleggen van een maatregel op grond van de Twbmt afwijkt van de rechtsbescherming die wordt geboden bij het opleggen van vergelijkbare maatregelen op grond van het strafrecht of het vreemdelingenrecht. Ten slotte is

een juridische analyse uitgevoerd over de vraag in hoeverre er samenloop bestaat tussen de mogelijkheid om beschikkingen te weigeren of in te trekken op grond van de Twbmt en het bestaande Bibob-instrumentarium dat een soortgelijke mogelijkheid biedt.

Jurisprudentieonderzoek

We hebben de relevante jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bestudeerd om inzicht te krijgen in de motivering van de oplegging van een Twbmt-maatregel en de rechterlijke toetsing ervan. Daarnaast zijn uitspraken bestudeerd in het kader van de mogelijke spanning die bestaat bij de samenloop van een maatregel op grond van de Twbmt en een strafrechtelijke maatregel. Ook zijn de uitspraken geanalyseerd in het kader van de beperking van grondrechten.

Bevindingen en conclusies

Aanleiding voor de invoering van de Twbmt

In 2014 werd door de Rijksoverheid het *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme* opgesteld.⁴ Aanleiding was het uitroepen van het kalifaat door IS in de zomer van 2014.⁵ Het Actieprogramma beschrijft de brede aanpak om de dreiging tegen te gaan die van het jihadisme uitgaat en om aanslagen te voorkomen. In het Actieprogramma worden diverse maatregelen genoemd, waaronder de *Bestuurlijke maatregelen risicoreductie jihadgangers*.

De Twbmt kwam in 2017 tot stand om een wettelijke basis te creëren voor de in het Actieprogramma genoemde bestuurlijke maatregelen. In de memorie van toelichting bij de Twbmt beschrijft de minister van Justitie en Veiligheid de volgende ontwikkelingen en ervaringen die maken dat de maatregelen uit de Twbmt noodzakelijk zijn:

- Het instrumentarium ter bestrijding van terrorisme heeft aanvulling met maatregelen met een preventief karakter.
- Sinds de intrekking van het wetsvoorstel is een duidelijke rolverdeling waarneembaar geworden, waarin niet iedereen zelf aan de gewapende strijd deelneemt.
- Er kan ook een dreiging voor de nationale veiligheid uitgaan van personen tegen wie om uiteenlopende redenen (nog) niet strafrechtelijk kan worden opgetreden.
- Er is een behoefte aan maatregelen die voorkomen dat de Nederlandse overheid indirect een terroristische organisatie financiert of faciliteert.

Beleidstheorieën

De bescherming van de nationale veiligheid is het hoofddoel van de wet. De maatregelen uit de wet zijn gericht op het voorkomen van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Volgens de memorie van toelichting waren de Twbmt-maatregelen er niet alleen ter bestrijding van het jihadisme, maar ook van de dreiging voor de nationale veiligheid die zou uitgaan van andere vormen van terrorisme.

De veronderstellingen bij de Twbmt als instrument in de persoonsgerichte aanpak zijn in de memorie van toelichting vrij globaal beschreven en weinig uitgewerkt. Er is beperkt aandacht geweest voor eventuele averechtse effecten van de wet en voor neveneffecten, terwijl door verschillende organisaties in het wetgevingsproces op neveneffecten wordt gewezen. In de internationale literatuur wordt gewezen op het belang om deze nadrukkelijk in kaart te brengen bij terrorismewetgeving.⁶

⁴ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Actieprogramma integrale Aanpak Jihadisme*, 29 augustus 2014.

⁵ Inspectie Veiligheid en Justitie, *Evaluatie van het Actieprogramma Jihadisme*, september 2017.

⁶ M. van der Woude e.a., *Inzicht in samenhang, Een evaluatie van de Nederlandse contraterrorismewetgeving*, 2023, p. 278.

De Twbmt was in eerste instantie bedoeld voor een periode van vijf jaar. Vooraf was weinig bekend over de verwachte werking. De veronderstellingen zijn daarom niet volledig geëxpliciteerd en onderbouwd. De werking ervan zou uit de praktijk moeten blijken. In 2020 is de tijdelijke wet geëvalueerd.⁷ Het rapport was kritisch. Zo zouden de verwachtingen met betrekking tot de werking van de wet voor een groot deel niet zijn uitgekomen. Ondanks de kritische evaluatie is de Twbmt per 1 maart 2022 met vijf jaar verlengd. De noodzaak hiervoor was volgens de minister van Justitie en Veiligheid gelegen in de 'nog immer bestaande terroristische dreiging'.

De (beoordeling van de) beleidstheorieën van de afzonderlijke maatregelen staan hieronder.

De meldplicht

De centrale veronderstelling van de meldplicht is dat hiermee 'zicht' wordt gerealiseerd op de persoon die zich moet melden en dat dit bijdraagt aan het beschermen van de nationale veiligheid. De minister gaat voorbij aan de vraag hoe deze enkele contactmomenten met een (zwaar) geradicaliseerde persoon bijdragen aan het beschermen van de nationale veiligheid en ook in de literatuur vinden we hier geen aanwijzingen voor. Informatie over mogelijke averechtse effecten, zoals weerstand die bij de persoon kan ontstaan, is niet (expliciet) meegenomen in de overwegingen om deze meldplicht in te voeren.

De meldplicht dient ook ter handhaving van de andere Twbmt-maatregelen. Voor een specifiek gebiedsverbod op een specifiek tijdstip is de combinatie met de meldplicht relevant. Voor het handhaven van de overige Twbmt-maatregelen minder, gelet op de mogelijkheid om tussen de meldmomenten de maatregelen te overtreden.

Het gebiedsverbod

Het gebiedsverbod kan worden opgelegd als de dreiging die van een persoon uitgaat zich richt op een bepaald gebied. Door het gebiedsverbod mag een persoon zich gedurende het verbod niet in het aangewezen gebied bevinden (en kan daar dus, in theorie, geen aanslagen plegen). In de praktijk is het, ook gelet op het relatief lage strafmaximum, goed voorstelbaar dat een (zwaar) geradicaliseerd persoon met de intentie om in het betreffende gebied een aanslag te plegen, zich niet laat weerhouden door het gebiedsverbod en het gebied toch betreedt of elders een aanslag pleegt. Het handhaven van het gebiedsverbod kan in bepaalde gevallen moeilijk zijn. Met een elektronische voorziening zoals een enkelband kan tijdig worden gehandhaafd, maar dit middel kan niet lichtzinnig worden ingezet en het vergt een proportionaliteits- en subsidiariteitstoets.

Het gebiedsverbod kan eraan bijdragen dat personen in het betreffende gebied elkaar niet kunnen treffen om radicaal gedachtegoed te ontwikkelen en dat daardoor de verspreiding van de ideologie wordt tegengegaan. Dit is echter geen geëxpliciteerde doelstelling van het verbod. Mogelijke averechtse effecten van het gebiedsverbod, zoals weerstand die bij het opleggen ervan kan ontstaan, zijn niet (expliciet) in beeld gebracht in de memorie van toelichting.

Het contactverbod

Het contactverbod moet ertoe leiden dat bepaalde personen geen fysiek contact meer met elkaar hebben. Daardoor zouden ze niet meer ter plaatse door een ander kunnen worden 'bewerkt' om te komen tot de overtuiging dat iemand een individuele verplichting heeft om de Islam te verdedigen. Deze veronderstelling vinden we aannemelijk en wordt ook in de literatuur onderbouwd. Het doorlopende karakter van het contactverbod compliceert echter de

⁷ B. van Gestel e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, WODC: 2020.

effectieve handhaving ervan: een persoon kan niet 24/7 in de gaten worden gehouden. Een kanttekening bij het contactverbod is verder dat de persoon via de telefoon en digitaal nog steeds contact kan opnemen met anderen. Ook blijkt uit de vorige evaluatie van de Twbmt uit 2020 dat het contactverbod kan leiden tot verplaatsingseffecten naar andere geradicaliseerde personen. Mogelijke averechtse effecten van het verbod zijn niet (expliciet) in kaart gebracht.

Het uitreisverbod

Dat het uitreizen naar en terugkeren van personen uit een conflictgebied risico's voor de nationale veiligheid met zich meebrengen, is een onbetwiste veronderstelling en wordt in de wetenschappelijke literatuur bevestigd. De beleidstheorie van het uitreisverbod is in zoverre aannemelijk, dat uitreizen door het opleggen van het verbod wordt bemoeilijkt voor personen met een Nederlandse nationaliteit. Personen met een tweede nationaliteit kunnen echter nog steeds uitreizen; dit kan niet worden voorkomen door het opleggen van het uitreisverbod.

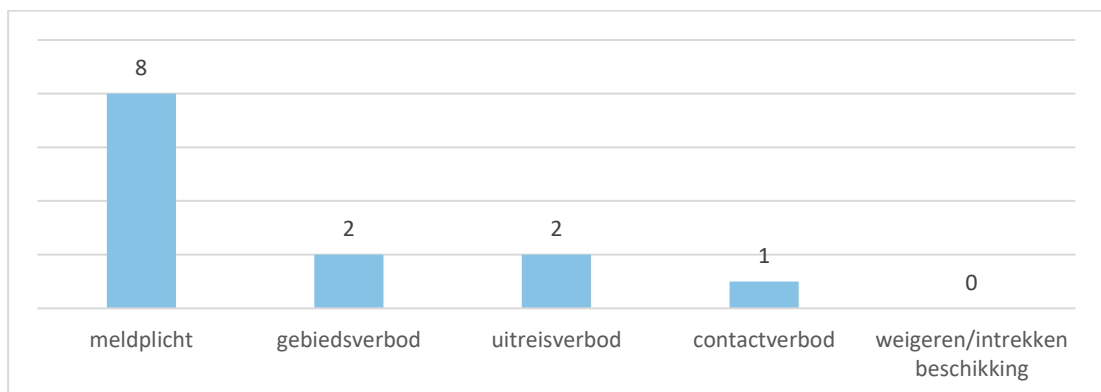
Het intrekken en weigeren van subsidies

De Twbmt kent bestuursorganen de bevoegdheid toe om een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning te weigeren of in te trekken. Een aannemelijke veronderstelling van de maatregel is dat met het intrekken of weigeren van beschikkingen ongewilde facilitering van terroristische activiteiten door de overheid wordt tegengegaan. Het intrekken of weigeren van vergunningen en ontheffingen maakt een activiteit 'rechtens onmogelijk', maar maakt de betrokken activiteit niet feitelijk onmogelijk: de activiteit kan immers illegaal worden verricht. Ook het intrekken of weigeren van een subsidie maakt de betrokken activiteit niet onmogelijk of onrechtmatig, maar de activiteit is volgens de minister wel 'moeilijker te verrichten'.

Toepassing

De Twbmt is sinds de invoering in 2017 in zeer beperkte mate toegepast. In de periode van 2017 tot en met juni 2024 zijn dertien vrijheidsbeperkende Twbmt-maatregelen opgelegd aan negen personen; aan vier personen zijn meerdere maatregelen opgelegd. De meldplicht is het meest opgelegd; namelijk aan acht van de negen personen. Verder is aan twee personen een gebiedsverbod opgelegd en aan twee personen een uitreisverbod. Het contactverbod is aan één persoon opgelegd. De maatregel voor het afwijzen van aanvragen/intrekken van beschikkingen is niet opgelegd.⁸

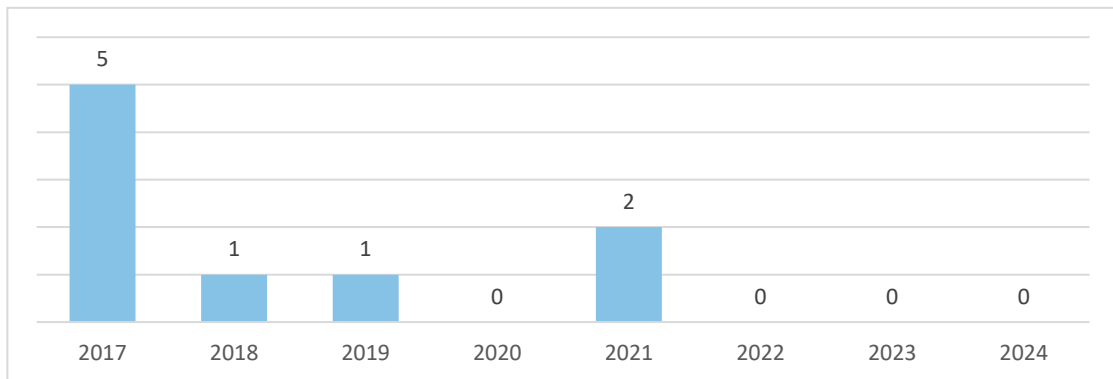
AANTAL OPGELEGDE MAATREGELEN PER TYPE IN DE PERIODE 2017-JUNI 2024



Uit de volgende figuur blijkt dat de meeste maatregelen zijn opgelegd in de beginperiode van de tijdelijke wet.

⁸ In sommige casussen zijn meerdere Twbmt-maatregelen opgelegd.

AANTAL PERSONEN PER JAAR WAARAAN MAATREGELEN ZIJN OPGELEGD OP GROND VAN DE TWBMT

**Dreiging**

Sinds de totstandkoming van de Twbmt in 2014 is de terroristische dreiging in Nederland veranderd. Ten tijde van de totstandkoming van de Twbmt wordt in de memorie van toelichting verwezen naar het *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland* (DTN) 37. Daarin lag de nadruk vooral op de dreiging van het (mondiale) jihadisme. Er is in 2024 nog steeds een dreiging aanwezig, maar deze heeft (deels) een ander karakter. Uit het ten tijde van dit onderzoek meest recente DTN (60) van juni 2024 blijkt dat het jihadisme de belangrijkste terroristische dreiging tegen Nederland blijft. De kans dat personen of groepen in Nederland een terroristische aanslag plegen was in het half jaar ervoor licht toegenomen, maar is wel binnen de bandbreedte van dreigingsniveau 4 gebleven. Mobiliserende gebeurtenissen, zoals de oorlog in Gaza en Koranschendingen in Nederland, en de manier waarop mondiaal-jihadistische organisaties er in hun propaganda op inspelen, leiden tot (voorbereidingen op) terroristische geweldsdaden in Europa. In veel gesprekken wijzen ook de geïnterviewde professionals op de veranderende terroristische dreiging. Meerdere professionals beschrijven bijvoorbeeld dat de Twbmt primair gericht was op het voorkomen van uitreizigers, maar dat er nauwelijks meer uitreizigers zijn. Dit heeft volgens hen consequenties voor de toepassing van de Twbmt. Gesprekspartners stellen dat het binnen de jihadistische beweging in plaats van om uitreizigers, nu vaker gaat om personen die terugkeren uit strijdgebieden (zogenaamde ‘terugkeerders’) en om personen die na detentie re-integreren in de maatschappij, waardoor er momenteel weinig aanleiding is de wet te overwegen of toe te passen.

Effecten

Het is niet goed mogelijk om empirisch te onderzoeken of met de Twbmt aanslagen zijn voorkomen, omdat niet is vast te stellen dat op grond van de genomen maatregelen iets niet is gebeurd. Een experiment waarbij de wet in bepaalde gevallen wel en in andere gevallen niet wordt toegepast, kan uiteraard niet aan de orde zijn. Op basis van de enquête, de dossierstudie en de gesprekken met professionals is wel iets te zeggen over de effecten van de Twbmt.

Hoewel de Twbmt verschillende instrumenten biedt om terroristische dreigingen tegen te gaan, blijken deze in de praktijk zoals gezegd zelden te worden toegepast. De huidige toepassing van Twbmt-maatregelen brengt een aantal praktische uitdagingen en inconsequenties aan het licht. Het uitreisverbod wordt door veel professionals gezien als een belangrijke maatregel op papier, maar in de praktijk wordt vaak gekozen voor de alternatieve maatregel voor het intrekken van paspoorten. De meldplicht, vooral bedoeld om zicht te krijgen op geradicaliseerde personen, wordt vaak als ineffectief gezien. Dit komt vooral doordat meldmomenten niet altijd leiden tot zinvolle interacties en door het ontbreken van specifieke vaardigheden om met geradicaliseerde individuen om te gaan bij de medewerkers (doorgaans van de politie) bij wie iemand

zich meldt. Dit wijst op een kloof tussen beleidsintenties en de realiteit van de uitvoering. Gebiedsverboden worden als moeilijk te handhaven beschouwd wanneer ze voor een langere periode voor een groot gebied worden opgelegd. Het contactverbod, hoewel gewaardeerd vanwege zijn potentieel om fysieke interacties te beperken, stuit ook op praktische problemen bij de handhaving ervan. Vanwege de mogelijkheid van digitale en telefonische communicatie blijft contact via deze wegen nog steeds mogelijk. Ook zijn er aanwijzingen van negatieve effecten en/of averechtse effecten als een Twbmt-maatregel is opgelegd, zoals stigmatisering en polarisatie. De maatregel om aanvragen voor beschikkingen af te wijzen of beschikkingen in te trekken, is sinds de invoering van de Twbmt nog nooit toegepast, wat erop duidt dat de maatregel geen meerwaarde heeft.

Juridische analyse

De Twbmt is een bestuursrechtelijke wet die het mogelijk maakt om onder andere gebieds- en contactverboden en meldplichten op te leggen. In het strafrecht bestaan deze mogelijkheden ook, maar deze zijn in veel gevallen niet specifiek bedoeld voor terrorismebestrijding. Zij zijn echter wel in vrijwel alle gevallen óók toepasbaar op terroristische misdrijven (en de voorbereiding en het vergemakkelijken van die misdrijven). Het strafrecht is echter niet *altijd* een alternatief voor de Twbmt: er moet immers een verdenking of een veroordeling zijn. Tegelijk blijkt in de praktijk dat toepassing van Twbmt-maatregelen in de meeste gevallen aansluit op een strafrechtelijk traject.

De vraag is of de ‘restcategorie’ (dat wil zeggen: de situaties waarin strafrechtelijke interventies niet, maar de bestuursrechtelijke interventies wel mogelijk zijn) zodanig groot is dat dit noodzaakt tot het laten voortbestaan van de Twbmt. Hierbij speelt een belangrijke rol dat het strafrechtelijke landschap sinds de inwerkingtreding en de verlenging van de Twbmt is veranderd; zeker nu artikel 38z Sr sinds 1 januari 2023 de mogelijkheid biedt om gedragsbeïnvloedende en/of vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen aan personen die zijn veroordeeld wegens een terroristisch misdrijf of de voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Deze maatregel is nu dus specifiek aangewezen voor terroristische activiteiten. De vraag is dan ook of het ‘vangnet’ dat de Twbmt biedt niet heel klein is geworden.

Voor de huidige situatie waarin beide wetten naast elkaar bestaan, heeft onze analyse laten zien dat samenloop tussen een strafrechtelijk traject en een traject dat is gebaseerd op de Twbmt geen strijd oplevert met het *una via*-beginsel. We zijn van mening dat er omstandigheden denkbaar zijn waarin het opleggen van een Twbmt-maatregel na een strafrechtelijk traject strijd oplevert met het evenredigheidsbeginsel en het *una via*-beginsel. Hierbij kan worden gewezen op de situatie dat na een strafrechtelijke veroordeling op grond van de Twbmt een langdurig gebiedsverbod wordt opgelegd dat is gebaseerd op dezelfde feiten en omstandigheden die aan de strafrechtelijke vervolging ten grondslag hebben gelegen. Van belang is dan wel dat de feiten in de strafrechtelijke zaak dezelfde zijn als waarvoor een Twbmt-maatregel wordt opgelegd. Wij benadrukken evenwel dat in de huidige stand van zaken in de jurisprudentie geen strijd met het *una via*-beginsel wordt aangenomen.

De toepassing van de Twbmt levert in de meeste gevallen een beperking van de grondrechten op. Het gaat dan met name om artikel 8 EVRM, maar ook andere grondrechten worden mogelijk geschonden door het opleggen van een Twbmt-maatregel. Dit betekent dat moet worden gemotiveerd waarom deze beperking in het specifieke geval gerechtvaardigd is. Dat is het geval als er voor die beperking een wettelijke grondslag is, als de beperking een legitiem doel dient en bovendien noodzakelijk is in een democratische samenleving. Als een Twbmt-maatregel

meerdere malen wordt verlengd, zal de noodzakelijkheid van deze maatregel iedere keer weer door het bestuursorgaan moeten worden aangetoond.

Wat de rechtsbescherming betreft, gelden voor de oplegging van een Twbmt-maatregel niet dezelfde waarborgen die in een strafrechtelijke procedure gelden. Daar waar in het strafrecht wordt uitgegaan van de onschuldpresumptie en onder andere het *nemo tenetur*-beginsel (het recht om niet aan de eigen veroordeling mee te werken) en het zwijgrecht belangrijke waarborgen bieden, moeten Twbmt-maatregelen voldoen aan de procedurele en materiële normen die in het bestuursrecht van toepassing zijn. Het gaat hier onder andere om een zorgvuldige voorbereiding, het horen van belanghebbenden en het evenredigheidsbeginsel. Het valt op dat in de motivering van besluiten weinig aandacht wordt besteed aan een mogelijke schending van een grondrecht en aan de vraag of de maatregel evenredig is.

Noodzakelijkheid en evenredigheid

Dit onderzoek wijst uit dat de Twbmt nauwelijks is toegepast en dan vaak ook nog in aanvulling op een strafrechtelijk traject. De wet voorziet kennelijk niet in een werkelijke behoefte. In de praktijk wordt vooral gekozen voor het opleggen van andere maatregelen, zoals preventieve zorggerelateerde interventies en maatregelen op grond van het straf- of bestuursrecht (zie onder meer de opmerkingen hiervoor over art. 38z Sr). Dit zijn maatregelen die geschikter zijn en/of eenvoudiger zijn op te leggen. Er blijkt bovendien geen behoefte aan de maatregel die het mogelijk maakt beschikkingen te weigeren of in te trekken om te voorkomen dat de overheid indirect een terroristische organisatie financiert of faciliteert; die maatregel is niet ingezet. De veronderstellingen achter de noodzaak van de Twbmt lijken derhalve niet sluitend. Deze bevindingen werpen serieuze vragen op over de noodzakelijkheid van de wet.

Bovendien heeft ons onderzoek geen informatie opgeleverd waaruit is af te leiden dat er terroristische activiteiten zijn ontplooid die met toepassing van de Twbmt hadden kunnen worden voorkomen. Hoewel sommige gesprekspartners aangegeven dat het nuttig is om de wet in de 'gereedschapskist' te hebben, lijkt daar vooral uit te spreken dat voor een wet als de Twbmt geldt dat je er beter mee verleggen kunt zitten dan om verleggen. 'Voor het geval dat', zoals een gesprekspartner het uitdrukte. Geen van de door ons geïnterviewde professionals van gemeenten, de politie of Zorg- en Veiligheidshuizen, die op lokaal niveau betrokken zijn bij de aanpak van radicalisering, heeft aangegeven grote behoefte te hebben aan de wet. Dit rechtvaardigt de algemene conclusie dat de Twbmt geen noodzakelijk instrument is in de bestrijding van terroristische activiteiten.

Ook in de concrete toepassing roepen de maatregelen vragen op met betrekking tot de noodzaak. In meerdere gevallen heeft de rechter geoordeeld dat er onvoldoende onderbouwing was voor de maatregel. Bovendien blijkt uit de dossierstudie dat er verschillen zijn in de mate van onderbouwing van de maatregelen; daar is ruimte voor verbetering. De noodzakelijkheid van de opgelegde maatregelen is niet steeds overtuigend onderbouwd. Dit klemmt temeer, omdat de maatregelen regelmatig zijn ingezet *nadat* een strafrechtelijk traject was afgerond. De wetgever heeft inmiddels in art. 38z Sr voorzien in de mogelijkheid om in afgeronde strafzaken met betrekking tot terroristische misdrijven (mits uitgemond in een veroordeling tot een vrijheidsstraf of tbs) blijvend gedragsbeïnvloedende en/of vrijheidsbeperkende maatregelen toe te passen. Als in de strafzaak (die toch geldt als *ultimum remedium*) die mogelijkheid niet wordt benut (of als de rechter de mogelijkheid afwijst), is het moeilijk te rechtvaardigen om de Twbmt alsnog in te zetten. Dat zou indruisen tegen het uitgangspunt dat de Twbmt juist *niet* als *ultimum remedium* is bedoeld.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Terrorisme en extremisme zijn fenomenen die de maatschappij ernstig kunnen verstoren. Het is daarom belangrijk een adequaat en effectief instrumentarium te hebben om de dreiging het hoofd te bieden.⁹ De zogenoemde 'brede benadering' vormt de basis van het Nederlandse contraterrorismebeleid. Dit is een samenhangende inzet van gerichte preventie, repressie en, als er terroristisch geweld heeft plaatsgevonden, herstel (curatie).¹⁰

Een van de instrumenten in de brede aanpak is de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt). De Twbmt is op 1 maart 2017 voor vijf jaar in werking getreden. Het doel van de wet is om de nationale veiligheid te beschermen tegen een terroristische dreiging.¹¹ De wet bestaat uit verschillende bestuurlijke maatregelen die kunnen worden toegepast in situaties waarin het strafrecht (nog) geen handelingsperspectief biedt. Het gaat daarbij om een meldplicht, een gebiedsverbod, een uitreisverbod, een contactverbod en het intrekken of weigeren van een beschikking.

De Twbmt is op 1 maart 2022 met vijf jaar verlengd. Artikel 12 van de Twbmt bepaalt dat de minister van Justitie en Veiligheid uiterlijk voor 1 september 2024 een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk aan de Tweede Kamer stuurt. Dit onderzoek voorziet daarin.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is:

Wat zijn de onderliggende veronderstellingen achter de maatregelen in de Twbmt, hoe en onder welke omstandigheden worden ze toegepast, wat zijn de noodzaak, effecten en proportionaliteit van de maatregelen, wat zijn de voorwaarden om de afzonderlijke maatregelen

⁹ J. van Elk, 'Terrorismebestrijding in Nederland: strategische en beleidsmatige inzet', in E. Bakker e.a. (red.), *Terrorisme*. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding, Deventer: Kluwer 2017, p. 481.

¹⁰ Rijksoverheid, *Nationale Contraterrorismestrategie 2022-2026*, Den Haag: mei 2022.

¹¹ *Kamerstukken II 2015/16*, 34359, nr. 3.

in stand te houden, wat is de verhouding van de wet tot het strafrecht en hoe kan de rechtsbescherming zo nodig worden versterkt?

De deelvragen per thema zijn opgenomen in bijlage 1.

1.3 Onderzoeksaanpak

Literatuur- en documentstudie

We zijn het onderzoek gestart met een literatuur- en documentenstudie. De focus lag hierbij in de eerste plaats op Kamerstukken met betrekking tot de totstandkoming en verlenging van de Twbmt. Deze documenten hebben we bestudeerd om de beleidstheorie in beeld te brengen. De beleidstheorie hebben we vervolgens schematisch weergegeven in zogenoemde 'doelbomen'. Daarnaast hebben we literatuur bestudeerd om na te gaan of daarin onderbouwing is te vinden voor de veronderstellingen waarop de beleidstheorie is gebaseerd. Ook zijn de vorige evaluatie van de Twbmt en andere relevante onderzoeken met betrekking tot terrorismewetgeving bestudeerd. Een overzicht van de voor dit onderzoek geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 2.

Dossierstudie

Om zicht te krijgen op de concrete toepassing van de Twbmt hebben we alle casussen bestudeerd waarin een Twbmt-maatregel is toegepast. Dat is gebeurd bij de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV), waarbij de betreffende stukken van de casussen geanonimiseerd waren. De stukken omvatten de bestuurlijke rapportages van de politie en/of het Openbaar Ministerie en beschikkingen waarmee maatregelen zijn opgelegd. Deze bestudering van de stukken leverde informatie op over de onderbouwing van de noodzaak en van de proportionaliteit van de maatregelen, informatie over het type dreiging en over ingezette rechtsmiddelen. Ook geeft de dossierstudie inzicht in de vraag of eerder een strafrechtelijk traject heeft plaatsgevonden.

Digitale enquête

Op 14 november 2023 hebben we aan alle 342 burgemeesters per mail een enquête gestuurd met de vraag deze door te sturen naar een medewerker die zich bezighoudt met openbare orde en veiligheid en/of radicalisering. In de enquête is gevraagd naar de ervaringen met de toepassing van de wet en verwachtingen erover. De e-mailadressen van burgemeesters zijn openbaar en hebben we zelf verzameld. Iedere e-mail bevatte een unieke code om deel te nemen aan de enquête. Op 5 december 2023 hebben we een eerste herinnering verstuurd aan burgemeesters van gemeenten die de enquête op dat moment nog niet hadden ingevuld en op 30 januari 2024 een tweede herinnering.

De respons op de enquête is in onderstaande tabel 1.1 weergegeven.¹²

¹² Door afronding van percentages tellen de grotendeels en volledig ingevulde enquêtes niet op tot 59% maar tot 58%.

TABEL 1.1: RESPONSVERANTWOORDING ENQUÊTE

| | Absolute aantallen | Procentueel |
|---|--------------------|-------------|
| Aantal verstuurd | 342 | 100% |
| Non-respons | 141 | 41% |
| Grotendeels ingevuld | 5 | 1% |
| Volledig ingevuld | 196 | 57% |
| Grotendeels of volledig ingevulde enquêten | 201 | 59% |

In tabel 1.2 is weergegeven in hoeverre de respons per categorie van gemeentegroottes overeenkomt met de landelijke populatie. De categorie van kleinste gemeenten (tot 25.000 inwoners) is licht ondervertegenwoordigd in de respons.

Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat in deze gemeenten problematiek met geradicaliseerde personen of personen van wie een terroristische dreiging uitgaat minder speelt. Bijna 70% van de respondenten uit een kleine gemeente (tot 25.000 inwoners) geeft aan dat problematiek met geradicaliseerde personen of personen van wie een terroristische dreiging uitgaat niet speelt in de gemeente, terwijl dit percentage bij gemeenten met tussen de 25.000 en 50.000 en gemeenten met tussen de 50.000 en 100.000 inwoners tussen de 45 en 50 procent ligt. Bij de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners geeft slechts 5 procent van de respondenten aan dat de problematiek niet speelt.

TABEL 1.2: RESPONS PER CATEGORIE GEMEENTEGROOTTE

| Aantal inwoners | Aantal gemeenten | | Respons | |
|--------------------|------------------|-------------|------------|-------------|
| | Absoluut | Procentueel | Absoluut | Procentueel |
| Tot 25.000 | 113 | 33% | 49 | 24% |
| 25.000 tot 50.000 | 134 | 39% | 89 | 44% |
| 50.000 tot 100.000 | 63 | 18% | 42 | 21% |
| Meer dan 100.000 | 32 | 9% | 21 | 10% |
| Totaal | 342 | 100% | 201 | 100% |

We hebben gekeken of de gemeentegrootte (aantal inwoners) invloed heeft op antwoorden van respondenten, oftewel, of gemeentegrootte een verklarende variabele is. Dat blijkt niet zo te zijn; er zijn geen bijzonderheden of opvallende verbanden naar voren gekomen. De lichte ondervertegenwoordiging van gemeenten in de categorie van de kleinste gemeentegrootte is daarmee niet bezwaarlijk.

Aan het begin van de enquête is de respondenten gevraagd of er in hun gemeente wel of geen Twbmt-maatregelen zijn ingezet. Afhankelijk van het antwoord kregen de respondenten specifieke vragen voorgelegd. Zo kregen de respondenten die bijvoorbeeld aangaven dat de wet in hun gemeente is ingezet vragen over ervaringen met de Twbmt en respondenten die aangaven dat de wet niet was toegepast kregen vragen waarom niet en vragen over hun verwachtingen van de Twbmt.

In de hoofdstukken waarin resultaten van de enquête aan bod komen, is bij iedere vraag een N weergegeven. Deze N geeft aan hoeveel respondenten de vraag hebben beantwoord. Als gevolg van de routing verschilt deze N per vraag. Daarnaast hebben de respondenten niet altijd alle vragen die ingevuld konden worden ook daadwerkelijk ingevuld.

Validiteit resultaten

Uit de resultaten blijkt dat een deel van de antwoorden die respondenten hebben gegeven over de inzet van de Twbmt in hun gemeente niet overeenkomt met de bevindingen op basis van de feiten.

In totaal is de Twbmt sinds de inwerkingtreding op 1 maart 2017 in zes gemeenten ingezet, terwijl in ons enquêteonderzoek acht respondenten van verschillende gemeenten aangeven dat in hun gemeente een Twbmt-maatregel is ingezet. Slechts bij twee gemeenten die in onze enquête aangeven dat de Twbmt is ingezet, is dit daadwerkelijk gebeurd. Door de overige zes gemeenten die in de enquête aangeven de wet te hebben toegepast, is de Twbmt niet toegepast. Eén van de gemeenten die aangeeft dat de Twbmt niet is ingezet, heeft dit daarentegen in de praktijk juist wel gedaan. De overige drie gemeenten die de Twbmt hebben ingezet, hebben de enquête niet ingevuld.

Een verklaring van de verschillen tussen perceptie en de feitelijke inzet is dat er bijvoorbeeld wel een gebiedsverbod is opgelegd aan een persoon in die gemeente, maar dat dit niet is gedaan op grond van de Twbmt maar met een andere grondslag.

De antwoorden over de *ervaringen* met de Twbmt zijn dus niet volledig valide. Deze hebben we daarom niet meegenomen in de analyse. We hebben ons beperkt tot de *verwachtingen* over de werking en effectiviteit van de maatregelen.

Interviews

In het kader van de reconstructie van de beleidstheorie hebben we zes gesprekken gevoerd met zeven (voormalige) medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (inclusief de NCTV). Deze gesprekken hebben we met name benut voor het uitwerken van de beleidstheorie. Ook is een oriënterend interview gehouden met één van de onderzoekers die bij de vorige evaluatie van de Twbmt betrokken was.

Om verdiepend inzicht te krijgen in de overwegingen van lokale veiligheidspartners om de (minister te vragen de) Twbmt in te zetten en ervaringen met de wet, zijn in totaal 24 interviews gehouden met 27 professionals die in hun functie te maken (kunnen) hebben met de Twbmt. Het gaat om medewerkers (openbare orde en veiligheid) van gemeenten, medewerkers van Zorg- en Veiligheidshuizen, functionarissen van de politie, lokaal adviseurs van de NCTV en twee rechtshulpverleners. De rechtshulpverleners hebben vanuit hun professie te maken gehad met de inzet van de Twbmt. Daarnaast was een functionaris bij de politie betrokken bij het opstellen van een bestuurlijke rapportage voor een maatregel en was een medewerker van een gemeente waar de Twbmt in het verleden is ingezet betrokken bij de inzet van de maatregel. De lokaal adviseurs komen vanuit hun adviserende rol in aanraking met de Twbmt. De rest van de professionals was niet direct betrokken bij de inzet van een Twbmt-maatregel. Als we hun meningen, ervaringen en verwachtingen in het rapport opvoeren (al dan niet in de vorm van een citaat) noemen we ze allemaal 'professionals'. Alleen als het voor een goed begrip van de tekst noodzakelijk is, benoemen we wat de achtergrond is van de betreffende professional.

Het merendeel van de gesprekspartners had geen directe of recente ervaring met de inzet van de Twbmt. We kunnen daarom zeer beperkt uitspraken doen over ervaringen met de Twbmt. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de functies van gesprekspartners.

Juridische analyse

Met het opleggen van een Twbmt-maatregel kan een inbreuk worden gemaakt op bepaalde grondrechten, zoals het recht op privacy (art. 8 EVRM en art. 10 Grondwet), worden beperkt. We hebben een juridische analyse uitgevoerd om na te gaan welke spanning bestaat tussen het opleggen van een Twbmt-maatregel en relevante grondrechten en of eventuele beperkingen gerechtvaardigd kunnen worden binnen de ruimte die de Grondwet en internationale verdragen daarvoor bieden. Daarnaast is geanalyseerd in hoeverre de rechtsbescherming die bestaat bij het opleggen van een maatregel op grond van de Twbmt afwijkt van de rechtsbescherming die wordt geboden bij het opleggen van vergelijkbare maatregelen op grond van het strafrecht of het vreemdelingenrecht.

Jurisprudentieonderzoek

Sinds de inwerkingtreding van de Twbmt in 2017 zijn uitspraken verschenen van rechtbanken en van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de toepassing van de Twbmt. Relevante jurisprudentie is bestudeerd om inzicht te krijgen in de motivering van de oplegging van een Twbmt-maatregel en de rechterlijke toetsing ervan. Daarnaast zijn uitspraken bestudeerd in het kader van de mogelijke spanning die bestaat bij de samenloop van een maatregel op grond van de Twbmt en een strafrechtelijke maatregel. Ook zijn de uitspraken geanalyseerd in het kader van de beperking van grondrechten. Aangezien weinig jurisprudentie is verschenen over de toepassing van de Twbmt, is alle jurisprudentie bestudeerd.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd in vijf delen:

- I. Achtergrond en toepassing
- II. De maatregelen
- III. Uitvoeringsproces, ervaringen en verwachtingen
- IV. Juridische componenten
- V. Conclusies

Deel I gaat over de achtergrond en de toepassing van de Twbmt en bestaat uit de hoofdstukken 2 en 3. In hoofdstuk 2 gaan we in op de totstandkoming van de Twbmt en de verlenging van de Twbmt. We beschrijven de aanleiding voor de Twbmt en het doel van de wet, wat de maatregelen zijn die op basis van de Twbmt opgelegd kunnen worden, welke veronderstellingen aan deze wet ten grondslag liggen (beleidstheorie) en hoe deze beoordeeld worden. In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe vaak de verschillende Twbmt-maatregelen sinds de inwerkingtreding ervan in 2017 zijn ingezet, om welke maatregelen het gaat en hoe dit zich verhoudt tot de verwachte toepassing.

De volgende vraag staat in deel I centraal:

Wat was de aanleiding van de Twbmt en wat is het doel van de wet, wat is de veronderstelde werking van de Twbmt en hoe vaak wordt de Twbmt in de praktijk toegepast?

Deel II valt uiteen in de hoofdstukken 4 tot en met 8. In ieder hoofdstuk staat een van de vijf bestuurlijke maatregelen die op grond van de Twbmt kunnen worden opgelegd centraal, en wel in de volgende volgorde: hoofdstuk 4 de meldplicht, hoofdstuk 5 het gebiedsverbod, hoofdstuk 6 het contactverbod, hoofdstuk 7 het uitreisverbod en hoofdstuk 8 het intrekken en weigeren

van beschikkingen. Steeds beschrijven we de veronderstellingen over de werking van de maatregel en beoordelen we deze. Ook beschrijven we de opgelegde Twbmt-maatregelen, beschrijven we de verwachtingen en ervaringen bij de maatregelen en beschrijven we de informatie over de effecten van de maatregelen uit de dossierstudie.

De volgende vraag staat in deel II centraal:

Wat is de veronderstelde werking van de verschillende Twbmt-maatregelen en is deze aan-nemelijk, hoe vaak zijn de verschillende maatregelen in de praktijk opgelegd en wat kan er gezegd worden over de effecten van de verschillende (opgelegde) maatregelen?

Deel III omvat de hoofdstukken 9 en 10. In hoofdstuk 9 staat het uitvoeringsproces van het op-leggen van een Twbmt-maatregel centraal, van het initiatief tot de uiteindelijke beslissing. Hoofdstuk 10 gaat in op de ervaringen van professionals met en verwachtingen over de wet.

De volgende vraag staat in deel III centraal:

Hoe verloopt het proces om een Twbmt-maatregel op te leggen en wat zijn de ervaringen van professionals met de Twbmt en verwachtingen van hen over de Twbmt?

De juridische hoofdstukken vallen onder deel IV. Hoofdstuk 11 gaat over de Twbmt in relatie tot het strafrecht. In hoofdstuk 12 bespreken we alternatieve bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen met een vergelijkbaar effect als die van de Twbmt-maatregelen. Hoofdstuk 13 gaat over het juridisch kader en de motivering van Twbmt-maatregelen.

De volgende vraag staat in deel IV centraal:

Wat is de verhouding van de Twbmt tot het strafrecht en hoe kan de rechtsbescherming zo nodig worden verstrekt?

Deel V bestaat uit het laatste hoofdstuk 14, waarin de conclusies en antwoorden op de onder-zoeksvragen zijn opgenomen.

Deel I: achtergrond en toepassing

Deel I gaat over de achtergrond en de toepassing van de Twbmt en bestaat uit de hoofdstukken 2 en 3. In hoofdstuk 2 gaan we in op de totstandkoming van de Twbmt en de verlenging van de Twbmt. We beschrijven de aanleiding voor de Twbmt en het doel van de wet, wat de maatregelen zijn die op basis van de Twbmt opgelegd kunnen worden, welke veronderstellingen aan deze wet ten grondslag liggen (beleidstheorie) en hoe deze beoordeeld worden. In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe vaak de verschillende Twbmt-maatregelen sinds de inwerkingtreding ervan in 2017 zijn ingezet, om welke maatregelen het gaat en hoe dit zich verhoudt tot de verwachte toepassing.

De volgende vraag staat in deel I centraal:

Wat was de aanleiding van de Twbmt en wat is het doel van de wet, wat is de veronderstelde werking van de Twbmt en hoe vaak wordt de Twbmt in de praktijk toegepast?

2 Over de Twbmt

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de veronderstelde werking van de Twbmt: hoe is het bedoeld en wat waren daarbij de veronderstellingen? Het is daarvoor relevant om eerst inzicht te krijgen in ontwikkelingen in het verleden, zoals een eerder ingetrokken wetsvoorstel uit 2006 en de maatschappelijke context rond terrorisme waarin de Twbmt tot stand kwam. In paragraaf 2.2 beschrijven we dit. In paragraaf 2.3 geven we algemene informatie over de Twbmt: welke maatregelen kunnen er op grond van de wet worden opgelegd en wat is de persoonsgerichte aanpak? In paragraaf 2.4 beschrijven we de beleidstheorie van de Twbmt: wat zijn de veronderstellingen bij de wet? Ook beoordelen we de beleidstheorie in deze paragraaf. De Twbmt is in 2022 met 5 jaar verlengd. In paragraaf 2.5 gaan we in op de veronderstellingen bij deze verlenging.

2.2 Context en ontwikkelingen in het verleden

2.2.1 Voorganger Twbmt

Sinds het begin van deze eeuw wordt Nederland geconfronteerd met een dreiging van internationaal terrorisme.¹³ Terrorisme wordt op de website van de NCTV als volgt gedefinieerd:

Terrorisme

Het uit ideologische motieven plegen van op mensenlevens gericht geweld, dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.

De regering nam in een korte tijd op een groot aantal terreinen maatregelen.¹⁴ Daaronder viel de fundamentele uitbreiding van de strafvorderlijke bevoegdheden om terrorisme te bestrijden.¹⁵ Ook werd uitgesproken dat het wenselijk was om het bestuurlijk instrumentarium met

¹³ *Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 5.*

¹⁴ *Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 5.*

¹⁵ Zie de Wet van 20 november 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (*Stb.* 2006, 580), die op 1 februari 2007 in werking is getreden (*Stb.* 2006, 731).

het oog op terrorismebestrijding uit te breiden. In een brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uit 2005 werd zowel een meldplicht aangekondigd als het verbod om zich in de nabijheid van bepaalde personen of objecten te bevinden.¹⁶ Deze maatregelen werden gerechtvaardigd geacht ten aanzien van personen die op grond van contacten, activiteiten of andere aanwijzingen in beeld komen, terwijl er op zichzelf onvoldoende grond is voor een strafrechtelijk optreden.¹⁷

De bestuurlijke maatregelen zijn vervolgens opgenomen in het wetsvoorstel *Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid* uit 2006, de voorganger van de Twbmt. Het wetsvoorstel werd in 2011 weer ingetrokken. De reden daarvoor was dat uit een evaluatie door de minister van het wetsvoorstel¹⁸ bleek dat de noodzaak voor de maatregelen niet (meer) aanwezig werd geacht, omdat er een extra arsenaal aan strafrechtelijke bevoegdheden was gekomen gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme.¹⁹ In de evaluatie werd bovendien gesteld dat door de diensten die met terrorismebestrijding zijn belast 'het ontbreken van de maatregel in het kader van terrorisme de afgelopen tijd niet als een gemis is ervaren'. De onderzoekers beschrijven verder dat 'Uit nadere beschouwing van de situaties waar de maatregelen eventueel kunnen worden toegepast, blijkt bovendien dat het hier vermoedelijk meer om de dreiging van zogenoemde solistische dreigers gaat, die echter niet op voorhand als een bedreiging voor de nationale veiligheid kunnen worden beschouwd'.²⁰

2.2.2 Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme

In 2014 werd opnieuw een tijdelijke wet met bestuursrechtelijke bevoegdheden voorgesteld, nu in het *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme* (hierna: Actieprogramma).²¹ Directe aanleiding was het uitroepen van het kalifaat door IS in de zomer van 2014.²² Uit meerdere door ons uitgevoerde interviews is gebleken dat het Actieprogramma daarna in één weekend tot stand is gekomen.

Op de website van de NCTV wordt de volgende definitie van het jihadisme gehanteerd:

Jihadisme

Een stroming binnen de politieke islam die op basis van een specifieke invulling van de salafistische leer en op basis van onder meer het gedachtegoed van Sayyid Qutb door middel van een gewapende strijd (jihad) streeft naar een mondiale heerschappij van de islam en daarmee naar de heroprichting dan wel instandhouding van de islamitische staat (kalifaat).

Het Actieprogramma beschrijft de brede, integrale aanpak om de dreiging tegen te gaan die van het jihadisme uitgaat en om aanslagen te voorkomen. In het Actieprogramma worden diverse maatregelen genoemd, waaronder de Bestuurlijke maatregelen risicoreductie jihadgangers (maatregel 11).

¹⁶ Bijlage bij *Kamerstukken II 2004/05*, 29 754, nr. 5.

¹⁷ Bijlage bij *Kamerstukken II 2004/05*, 29 754, nr. 5.

¹⁸ Rijksoverheid, *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^e eeuw. Over totstandkoming, toepassing, beoordeling en aanpassing van antiterrorismemaatregelen in Nederland 2001 – 2010*, Den Haag: januari 2011, p. 96.

¹⁹ *Kamerstukken I 2010/11*, 30566, E.

²⁰ Rijksoverheid, *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^e eeuw*, Den Haag: januari 2011, p. 96.

²¹ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Actieprogramma integrale Aanpak Jihadisme*, 29 augustus 2014.

²² Inspectie Veiligheid en Justitie, *Evaluatie van het Actieprogramma Jihadisme*, september 2017.

‘Gedacht wordt aan tijdelijke maatregelen als een periodieke meldplicht, contactverboden, medewerking aan herhuisvesting, et cetera.’²³ Deze maatregelen zijn in het leven geroepen ‘met het oog op het verminderen van risico’s en het voorkomen van het plegen van ernstige strafbare feiten door terroristische strijders die naar Nederland terug zijn gekeerd. (...) Dit met het oog op het voorkomen van de verdere radicalisering van de terugkeerder, het voorkomen van de verdere verspreiding van zijn radicale gedachtegoed en het voorkomen van ronselen.’^{24 25}

De Twbmt kwam in 2017 tot stand om een wettelijke basis te creëren voor de in het Actieprogramma genoemde bestuurlijke maatregelen. Oftewel, voor de ervaren nood (jihadistische dreiging) was een (tijdelijke) wet nodig, de Twbmt: *Nood zoekt wet*.

Ruim een jaar na de inwerkingtreding van de Twbmt treedt ook de Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme in werking.²⁶ Deze wet bevat (aangescherpte) maatregelen om ‘een bijdrage te kunnen leveren aan verbetering van de strafrechtelijke en strafvorderlijke mogelijkheden om effectief op te treden tegen verschillende verschijningsvormen van terrorisme.’²⁷ In paragraaf 12.2 besteden we hier verder aandacht aan.

2.3 Over de Twbmt

2.3.1 De maatregelen in de wet

Het doel van de Twbmt, zo blijkt uit de memorie van toelichting, is de bescherming van de nationale veiligheid tegen een terroristische dreiging. De verschillende maatregelen uit de wet dragen daaraan bij. De wet bevat bestuurlijke maatregelen, die ingezet dienen te worden in situaties waarin het strafrecht (nog) geen handelingsperspectief biedt. Op basis van bestaande bestuursrechtelijke wetgeving was dat niet mogelijk.

De bestuurlijke maatregelen bestaan in de eerste plaats uit de bevoegdheid voor (alle) bestuursorganen om beschikkingen zoals subsidies, vergunningen, ontheffingen of erkenningen te weigeren of in te trekken indien het ernstige gevaar bestaat dat deze worden gebruikt voor terroristische activiteiten. Daarnaast krijgt de minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid tot het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen. Deze vrijheidsbeperkende maatregelen zijn:

- een verplichting om zich te melden bij de politie of een andere locatie (meldplicht);
- een verbod om zich te bevinden in of in de omgeving van bepaalde objecten of in bepaalde delen van Nederland (gebiedsverbod; eventueel handhaafbaar met een enkelband);
- een verbod om zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde personen (contactverbod);
- een verbod om zich te begeven buiten het Schengengebied (uitreisverbod).

²³ Actieprogramma 2014.

²⁴ Actieprogramma 2014, p. 8; een ronselaar wordt in het Actieplan Integrale Aanpak Jihadisme gedefinieerd als ‘een persoon die, zonder toestemming van de Koning, iemand voor vreemde krijgsmacht of gewapende strijd werft’.

²⁵ In gesprekken met NCTV-medewerkers wordt benoemd dat zowel de veronderstellingen van de maatregelen zoals beschreven in het Actieprogramma als het doel (voorkomen radicalisering) niet gelden voor de Twbmt. Deze zijn daarom niet in de beleidsreconstructies van de maatregelen verwerkt.

²⁶ Stb. 2018, 338.

²⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 746, nr. 3.

Formeel legt de minister de vrijheidsbeperkende maatregelen op, maar het initiatief tot het opleggen van een eventuele maatregel ligt bij de partners van lokale multidisciplinaire casusoverleggen. Daarover vertellen we meer in de volgende paragraaf.

2.3.2 Maatregelen als onderdeel van de persoonsgerichte aanpak

Mensen die ‘zorgelijke signalen van radicalisering richting terrorisme en gewelddadig extremisme vertonen, komen terecht in een persoonsgerichte aanpak’²⁸. De bestuurlijke maatregelen uit de Twbmt kunnen onderdeel zijn van de (lokale) persoonsgerichte aanpak. De minister legt in de memorie van toelichting van de verlenging van de Twbmt uit dat er ‘geen standaard aanpak mogelijk [is] ten aanzien van personen die gevoelig zijn gebleken voor het jihadistische gedachtegoed, of andere vormen van extremisme of terrorisme’.²⁹ Daarom wordt ‘van alle personen van wie aanleiding is te veronderstellen dat zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, (...) een inschatting gemaakt van de aard en omvang van de dreiging’ en een persoonsgerichte aanpak opgesteld binnen het zogenoemde multidisciplinair casusoverleg, ‘onder regie van de betreffende gemeente’.³⁰

Tijdens het casusoverleg schuiven organisaties aan ‘met wettelijke taken en bevoegdheden die relevant zijn in de persoonsgerichte, integrale aanpak van personen die in verband kunnen worden gebracht met radicalisering of terroristische activiteiten’.³¹ ‘Denk daarbij aan de politie, het Openbaar Ministerie, Reclassering Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming. Welke organisaties precies aan tafel zitten, kan per geval verschillen.’³² De deelnemende instanties wisselen informatie uit over signalen en duiden deze, en stemmen af welke maatregelen worden genomen jegens een persoon, ‘met als doel het voorkomen van radicalisering en extremisme’. ‘Daarmee is een totaalpakket aan maatregelen gericht op de (lokale) integrale persoonsgerichte aanpak beschikbaar, met als doel het mitigeren van terroristische dreigingen’.³³

2.3.3 Onderbouwing van de noodzakelijkheid

In de memorie van toelichting bij de Twbmt legt de minister van Justitie en Veiligheid uit waarom de bestuurlijke maatregelen uit de Twbmt door hem op dat moment wel – in tegenstelling tot de eerder ingetrokken wet in 2011 – als noodzakelijk worden gezien.

De minister noemt de volgende ontwikkelingen en ervaringen sindsdien:

- Het instrumentarium ter bestrijding van terrorisme heeft aanvulling met maatregelen met een preventief karakter.
- Sinds de intrekking van het wetsvoorstel is een duidelijke rolverdeling waarneembaar geworden, waarin niet iedereen zelf aan de gewapende strijd deelneemt.
- Er kan ook een dreiging voor de nationale veiligheid uitgaan van personen tegen wie om uiteenlopende redenen (nog) niet strafrechtelijk kan worden opgetreden.
- Er is een behoefte aan maatregelen die voorkomen dat de Nederlandse overheid indirect een terroristische organisatie financiert of faciliteert.

2.3.4 Type dreiging

De Twbmt vloeit direct voort uit het *Actieprogramma integrale aanpak Jihadisme*, dat specifiek maatregelen bevat voor de aanpak van het jihadisme. Uit de memorie van toelichting van de Twbmt in 2015 volgt dat de maatregelen uit de Twbmt eraan moet bijdragen om de dreiging te

²⁸ Rijksoverheid, *Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026*, p. 13.

²⁹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35917, nr. 3.

³⁰ *Kamerstukken II 2021/22*, 35917, nr. 3.

³¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35917, nr. 3.

³² *Kamerstukken II 2021/22*, 35917, nr. 3.

³³ *Kamerstukken II 2021/22*, 35917, nr. 3.

reduceren die uitgaat van het jihadisme (of andere stromingen of groeperingen).³⁴ De minister licht dit als volgt toe.

*'Verschillende jihadistische terroristische groeperingen hebben al langer de intentie om het Westen, en daarmee mogelijk ook Nederland, te treffen met aanslagen. Daarnaast is het is voorstelbaar dat ook in Nederland sympathisanten van jihadistische groepen zich ontwikkelen tot (solitaire) aanslagplegers (...)'.*³⁵

De minister expliciteert in de memorie van toelichting van de Twbmt dat het wetsvoorstel zich niet alleen beperkt tot maatregelen ter bestrijding van het jihadisme, maar dat met de voorgestelde maatregelen ook een dreiging bestreden kan worden 'die zou uitgaan van andere vormen van terrorisme'.³⁶

*'Voor de goede orde wordt hier reeds vermeld dat het wetsvoorstel zich niet beperkt tot maatregelen ter bestrijding van het jihadisme. Ook een dreiging voor de nationale veiligheid die zou uitgaan van andere vormen van terrorisme kan met de voorgestelde maatregelen worden bestreden. Hoewel de dreiging nu primair uitgaat van het jihadisme, kan niet worden uitgesloten dat in de toekomst een vergelijkbare dreiging uitgaat van andere stromingen of groeperingen.'*³⁷

In de voorbereidingsfase van het wetsvoorstel is hier verder aandacht voor. Leden van de PVV-fractie in de Tweede Kamer vragen daarbij aan de regering aan welke stromingen of groeperingen de regering dacht bij het opstellen van het wetsvoorstel, anders dan het jihadisme. De minister verwijst daarbij naar het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland DTN).³⁸

*'Het wetsvoorstel is zo geformuleerd dat het ook in de toekomst inzetbaar is tegen andere fenomenen waar een substantiële dreiging van uit gaat. Zo antwoord ik ook de leden van de ChristenUnie-fractie, die naar aanleiding van de constatering dat meerdere vormen van terrorisme onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel kunnen vallen vragen hoe breed het wetsvoorstel in deze zin moet worden opgevat.'*³⁹

Het is daarom niet uitgesloten dat de Twbmt ingezet wordt voor andere terroristische dreigingsvormen waar een substantiële dreiging van uitgaat, zoals extreemrechtse terroristen.⁴⁰

³⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34359 nr. 3.

³⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34359 nr. 3.

³⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3.

³⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3.

³⁸ Dit DTN wordt drie keer per jaar door de NCTV gepubliceerd ter bewustwording van de algemene dreigingssituatie in Nederland. In paragraaf 10.3 gaan we verder in op het DTN.

³⁹ Kamerstukken II, 2015/16, 34 359, nr. 6.

⁴⁰ Tot extreemrechts gedachtengoed worden denkbeelden gerekend als vreemdelingenhaat (inclusief antisemitisme en antimoslims), haat jegens vreemde (cultuur)elementen en ultranationalisme. Hierbij houden extreemrechtse activisten zich aan de kaders van de democratische rechtsorde, ondermijnen rechtsextremisten de democratische rechtsorde en plegen extreemrechtse terroristen op mensenlevens gericht geweld gebaseerd op extreemrechtse opvattingen. (website NCTV)

2.4 De beleidstheorie

2.4.1 De beleidstheorie als analytisch kader

Een beleidstheorie is het geheel van causale en andere veronderstellingen over oorzaak-gevolg relaties dat aan een beleid ten grondslag ligt. De Twbmt bevat middelen (vijf maatregelen) die moeten bijdragen aan het hoofddoel van de wet (beschermen nationale veiligheid tegen een terroristische dreiging). De verwachting is dat de maatregelen bijdragen aan het doel.

Bij deze beleidsanalyse gaan we in op de vraag hoe de maatregelen volgens de minister bijdragen aan het doel van de Twbmt.⁴¹ Er liggen meer of minder uitvoerige en geëxpliciteerde veronderstellingen ten grondslag aan de werking van de Twbmt-maatregelen. De Twbmt is gebaseerd op aannames – op een bepaalde logica – en veronderstelt dat er causale mechanismen worden geactiveerd om de doelstellingen van de wet te bereiken.

In de volgende subparagraaf leggen we de doelen, middelen en veronderstelde werkzame mechanismen van de Twbmt bloot. Eenvoudig gezegd gaat het om een ‘als-dan’-redenering die ten grondslag ligt aan de Twbmt: ‘Als de Twbmt-maatregelen worden opgelegd, dan..., waardoor een bijdrage wordt geleverd aan het beschermen van de nationale veiligheid.’

De beleidstheorieën zijn schematische weergaven van hetgeen in de memorie van toelichting op papier is gezet. Het zijn dus niet onze eigen (normatieve) interpretaties, maar een feitelijke weergave van de veronderstellingen van de minister. We baseren ons daarbij in de eerste plaats op Kamerstukken (zoals memories van toelichting). Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met (oud-)medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (waaronder van de NCTV) die betrokken waren bij de totstandkoming van de wet. Deze gesprekken hadden tot doel om meer duiding te krijgen over het totstandkomingsproces van de wet en zicht te krijgen op meer impliciete veronderstellingen en doelen.

We kijken ook wat de (empirische) onderbouwing was van de veronderstellingen van de minister over verbanden tussen middelen en doelen: in hoeverre was de beleidstheorie *evidence based*? We onderzoeken of de veronderstellingen ondersteund (of weerlegd) worden in de (wetenschappelijke) literatuur.

Hierna (paragraaf 2.4.2) beschrijven we de beleidstheorie van de Twbmt, oftewel de veronderstellingen die aan de Twbmt ten grondslag lagen. In paragraaf 2.4.3 beoordelen we deze beleidstheorie.

2.4.2 Veronderstellingen bij de Twbmt

De wettelijke maatregelen in de Twbmt zijn in twee categorieën in te delen:

- het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen (meldplicht, gebiedsverbod, contactverbod, uitreisverbod);
- het weigeren of intrekken van subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen.

Deze beide categorieën maatregelen moeten bijdragen aan de twee hoofddoelen die in de memorie van toelichting worden genoemd, namelijk:⁴²

- de bescherming van de nationale veiligheid, en
- het verhinderen van deelname aan of (financiële) ondersteuning van het jihadisme.

⁴¹ Voor het beschrijven van de beleidstheorie volgen we de aanpak van ‘realist evaluation’, in 1997 geïntroduceerd door Pawson & Tilley in hun gelijknamige boek.

⁴² Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3.

In de memorie van toelichting wordt daarnaast genoemd dat het wetsvoorstel zich niet beperkt tot maatregelen ter bestrijding van het jihadisme, maar dat ook '(...) een dreiging voor de nationale veiligheid die zou uitgaan van andere vormen van terrorisme (...)' met de maatregelen kan worden bestreden.

In de memorie van toelichting worden twee hoofddoelen genoemd van de Twbmt, maar wordt niet gesproken over een hiërarchie tussen beide doelen. Dat hier wel sprake van is, blijkt uit het feit dat het ene hoofddoel (het verhinderen van deelname aan of (financiële) ondersteuning van het jihadisme) bijdraagt aan het andere hoofddoel (de bescherming van de nationale veiligheid), maar andersom niet. De bescherming van de nationale veiligheid is dus het 'finale hoofddoel'.

Dat dat zo is, blijkt ook uit de beleidsreactie op het eerste evaluatierapport en de memorie van toelichting bij de verlenging van de Twbmt. In deze beleidsreactie noemt de minister namelijk als doel van de Twbmt 'de bescherming van de nationale veiligheid door het mogelijk te maken bestuurlijke maatregelen te nemen in situaties waarin het strafrecht (nog) geen handelingsperspectief biedt'.⁴³

In de memorie van toelichting bij de verlenging van de Twbmt wordt (onder het kopje 'doelstelling') het volgende gezegd: 'De noodzaak van deze bestuurlijke maatregelen is gelegen in de bescherming van de nationale veiligheid tegen gevaar dat met andere maatregelen, zoals het strafrecht, (nog) niet kan worden weggenomen.'⁴⁴ Ook in gesprekken met NCTV-medewerkers wordt bevestigd dat het beschermen van de nationale veiligheid het hoofddoel is.

De Twbmt-maatregelen hebben gemeen dat zij er 'alle toe bijdragen de dreiging die uitgaat van het jihadisme (of andere stromingen of groeperingen) te reduceren' (oftewel: risicoreductie).⁴⁵ Over de Twbmt-maatregelen zegt de minister verder: 'Deze maatregelen zijn telkens gericht op het voorkomen van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.'⁴⁶ In de memorie van toelichting bij de verlenging van de Twbmt wordt daarnaast beschreven dat: 'Door het kunnen opleggen van bestuurlijke maatregelen wordt bewerkstelligd dat effectiever zicht en toezicht kan worden gehouden op betrokkene dan zonder het opleggen van die maatregelen mogelijk zou zijn.'⁴⁷ Een van onze gesprekspartners vertelt dat de vrijheidsbeperkende maatregelen erop gericht waren om 'besmettingsgevaar' te voorkomen ('rondreizend circus om ideologie te verspreiden'), de dreiging voor anderen weg te nemen en uitreizen te voorkomen.

De minister benadrukt in de memorie van toelichting dat er met de Twbmt-maatregelen geen garantie is dat er geen aanslagen worden gepleegd, maar dat 'beoogd wordt om zoveel mogelijk belemmeringen op te werpen ter bestrijding van het terrorisme en daarmee een bijdrage te leveren aan de bescherming van de nationale veiligheid'. De maatregelen kunnen om die reden dan ook 'niet los worden gezien van het gehele palet van maatregelen om radicalisering tegen te gaan'. Over de vrijheidsbeperkende maatregelen zegt de minister meer specifiek: 'Uiteraard kunnen deze maatregelen geen garantie bieden dat de betrokkene zich zal onthouden van (steun aan) terroristische activiteiten. De maatregelen zullen dus zoals reeds is opgemerkt ook

⁴³ Beleidsreactie WODC-rapport Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, 8 april 2020. *Kamerstukken II* 2021/22, 35917, nr. 3.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2021/22, 35 917, nr. 3.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 34359 nr. 3.

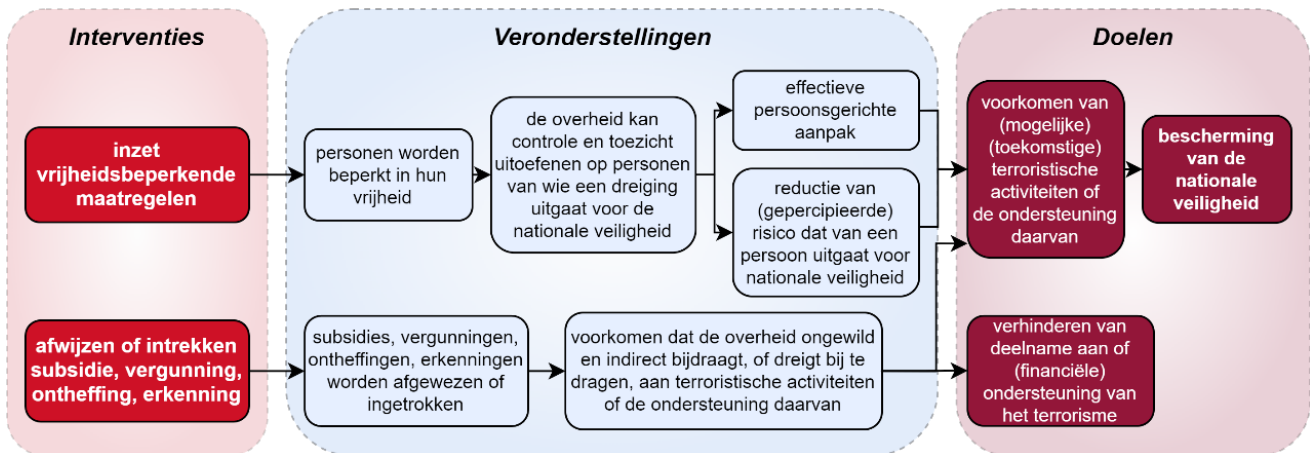
⁴⁶ *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2021/22, 35917, nr. 3.

nooit op zichzelf staan, maar altijd onderdeel zijn van een multidisciplinaire aanpak met verschillende interventies om de dreiging die van een persoon uitgaat te verminderen.’

De doelen en veronderstellingen van de twee soorten maatregelen zijn weergegeven in figuur 2.1. Op de precieze werking van de individuele maatregelen gaan we in de hoofdstukken 4 tot en met 8 verder in.

FIGUUR 2.1: ONDERLIGGENDE DOELEN EN VERONDERSTELLINGEN VAN DE TWBMT



2.4.3 Beoordeling van de beleidstheorie

In deze paragraaf beoordelen we de beleidstheorie van de Twbmt, waarbij we ingaan op verschillende relevante aspecten.

Aankondiging Twbmt-maatregelen

Het uitroepen van het kalifaat door IS leidde ertoe dat in één weekend een Actieprogramma tot stand kwam, met daarin de aankondiging van de bestuurlijke maatregelen. Na de aankondiging van de maatregelen moest er snel een wettelijke basis voor worden gecreëerd, wat gebeurde met de Twbmt. Het (snelle) uitbreiden en intensiveren van (juridische) bevoegdheden voor contraterrorisme als gevolg van een dreiging is geen nieuw verschijnsel.⁴⁸ Gesprekspartners geven aan dat een dreiging veelal tot nieuwe bevoegdheden leidt, die ‘voor de zekerheid’ worden geïntroduceerd. Het College voor de Rechten van de Mens stelt in een advies bij het conceptvoorstel van de Twbmt dat sprake lijkt te zijn van een ‘automatische reflex op nieuwe veiligheidsbedreigingen, die steeds bestaat uit voorstellen voor grondrechtenbeperkende wetgeving’.⁴⁹ Terrorisme-expert De Graaf wijst erop dat terrorisme een gepolitiseerd fenomeen is en dat na aanslagen de druk om tot snelle, eensluidende oplossingen te komen hoog is.⁵⁰ Ook de oprichting in 2006 van een terroristenafdeling in de P.I. Vught kan in dit kader genoemd worden.⁵¹

Totstandkomingsproces Twbmt

⁴⁸ Het (snelle) uitbreiden en intensiveren van (juridische) bevoegdheden voor contraterrorisme als gevolg van een dreiging is geen nieuw verschijnsel. Bron: M. Kowalski, ‘Ethiek en contraterrorisme’ en E.R. Muller en E. Bakker, ‘Terrorisme en Terrorismebestrijding in perspectief’ in E. Bakker e.a. (red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2017.

⁴⁹ Het College voor de Rechten van de mens, *Consultatieadvies conceptvoorstel Twbmt*.

⁵⁰ Juist in tijden van crisis en net na aanslagen ontstaat er een soort ‘need for closure’ en een druk om snel tot oplossingen te komen. Bron: B.A. de Graaf, ‘Terrorisme- en radicaliseringsstudies’, in: ‘Justitiële verkenningen, jrg. 43, nr. 3, 2017’.

⁵¹ Tinka M. Veldhuis Msc e.a., *Terroristen in detentie. Evaluatie van de Terroristenafdeling*, RUG - Faculteit Gedrags- & Maatschappijwetenschappen: 2010.

Uit gesprekken blijkt dat er aarzeling bestond over de inhoud van de wet omdat het eerdere, vergelijkbare voorstel de eindstreep niet had gehaald. De vraag was waarom het nu wel zou lukken. Het was beleidsmakers en wetgevingsjuristen ook niet duidelijk in welke situaties de bestuurlijke maatregelen ingezet zouden moeten kunnen worden. Dit maakte het schrijven van de memorie van toelichting tot een intensief proces in het kader waarvan beleidsmakers en wetgevingsjuristen onderling veel hebben gespard en informatie hebben opgehaald bij (opsporings)partners. Hierdoor kon uiteindelijk in de memorie van toelichting worden beredeneerd in welke situaties de Twbmt soelaas zou moeten kunnen bieden.

Veronderstellingen van Twbmt

De werking van de Twbmt als instrument in de ‘contraterrorisme-gereedheidskoffer’ is in de memorie van toelichting verder niet tot nauwelijks theoretisch of empirisch toegelicht (ex-ante).⁵² Dat vooraf geen onderzoek is gedaan om de werking van de Twbmt aan te tonen, is al bij de voorbereiding van het wetsvoorstel aan de orde gesteld door het College van de Rechten van de Mens.⁵³ De Twbmt is daarmee niet gebaseerd op een *evidence based* beleidslogica.

Bij de onderbouwing van de maatregelen is (beschikbare) expertise van (opsporings)partners betrokken en/of een vergelijking gemaakt met soortgelijke maatregelen uit andere wetgeving, zo geeft een gesprekspartner aan.⁵⁴ In de publicatie *Contraterrorismestrategieën* stelt Muller dat voor contraterrorismemaatregelen veelal geldt dat ‘(...) van veel maatregelen niet duidelijk is of zij daadwerkelijke effect zullen hebben. (...) Bij terrorismebestrijding wordt veel uitgetoet en bezien of het werkt’.⁵⁵ Een gesprekspartner noemt dat dit voor de Twbmt ook zo was en de effecten uit de praktijk zouden moeten blijken.

Kritiek op effectiviteit Twbmt, mogelijke averechtse effecten en neveneffecten

De onderzoekers van de Twbmt in 2020 zijn kritisch over de werking van de Twbmt en stellen dat de wet fungeert als ‘een kaal toezicht- en controlemiddel’ en de maatregelen blijken in de praktijk ‘(...) weinig toegevoegde waarde [te] hebben voor de lokale persoonsgerichte aanpak’. In het artikel ‘De wetgever aan zet: over veiligheidscompromissen in de bestrijding van terrorisme’ wordt de werking van de Twbmt door de auteurs vanuit rechtssociologisch oogpunt in twijfel getrokken, omdat het recht slechts in zeer beperkte mate zou leiden tot gedragsbeïnvloeding.^{56 57} Ook wijzen de auteurs op mogelijke averechtse effecten van de maatregelen uit

⁵² Voor de onderbouwing van de individuele maatregelen is kennis en expertise gebruikt van (opsporings)partners en NCTV-medewerkers. In de memorie van toelichting is echter niet gerefereerd aan (wetenschappelijke) literatuur. Voor het uitreisverbod geldt dat er (wetenschappelijke) literatuur is geraadpleegd.

⁵³ ‘Aan het Actieplan en de voorgestelde wetsvoorstellen [waaronder de Twbmt] is geen duidelijke analyse voorafgegaan van de mogelijke oorzaken van radicalisering en de mate waarin die een (direct) gevaar vormen voor de samenleving. Ook ontbreekt nog steeds een analyse van de vraag hoe gewelddadige vormen van radicalisering en de daaruit volgende terroristische dreiging het beste kunnen worden afgewend’. Uit: Advies conceptwetsvoorstel tijdelijke wet bestuursrechtelijke maatregelen terrorismebestrijding, 28 april 2015, College voor de Rechten van de Mens.

⁵⁴ Een complicatie met een vergelijking van soortgelijke maatregelen in andere wetgeving (zoals de Wet MBVEO) is dat de maatregelen weliswaar overeenkomen, maar zowel de doelgroep (geradicaliseerde personen) als het doel (het beschermen van de nationale veiligheid) niet goed vergelijkbaar is met de Twbmt.

⁵⁵ Muller, E.R., ‘Contraterrorismestrategieën (2017)’, in: *Terrorisme, studies over terrorisme en terrorismebestrijding* (p 335-367). Wolters Kluwer.

⁵⁶ Van der Woude, M.A.H., De wetgever aan zet: over veiligheidscompromissen in de bestrijding van terrorisme (2021), in: J. Altena e.a., *In onderlinge samenhang: Liber Amicorum Tineke Cleiren* (p. 265-280), p. 279. <https://hdl.handle.net/1887/3464091>.

⁵⁷ De auteur zegt daarover: ‘Het recht is maar in zeer beperkte zin een geschikt middel tot gedragsbeïnvloeding omdat dit laatste samenhangt met een veelheid aan factoren waar het recht niet of nauwelijks vat op kan krijgen. Zeker waar het gaat om het willen beïnvloeden van gedachtegoed is het recht – of het nu om het strafrecht of het bestuursrecht gaat – een ondergeschikt middel in vergelijking tot, bijvoorbeeld, meer sociaal-maatschappelijke interventies of interventies op het gebied van onderwijs. Als het rechtsbewustzijn van de groep wiens gedrag door middel van het recht wordt gepoogd te veranderen reeds negatief is, men accepteert het formeel-statelijke recht niet en onderschrijft niet de autoriteit van de Nederlandse wetgever, dan zal de invloed van dat recht in de vorm van maatregelen of straffen nihil zijn’.

de Twbmt. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over de kans op gewelddadig verzet bij personen met een negatief rechtsbewustzijn.⁵⁸

Met neveneffecten is in zoverre rekening gehouden dat de minister zich bewust is van de ‘ingrijpende aard’ van de maatregelen en erkent dat mogelijk door het opleggen van de maatregelen een inbreuk gemaakt kan worden op de grondrechten van een persoon, zoals het recht op vrijheid van bewegingsvrijheid.⁵⁹ Dit heeft ertoe geleid dat het opleggen van een Twbmt-maatregel een strenge toets vergt.

In meerdere (consultatie)adviezen op het oorspronkelijke wetsontwerp wordt gewezen op mogelijke neveneffecten. De Raad voor de Rechtspraak merkt bijvoorbeeld op dat de maatregelen, ongeacht het preventieve karakter ervan, toch het karakter van een punitieve sanctie kunnen krijgen gezien het ingrijpende karakter ervan. Het College voor de Rechten van de mens wijst op het gevaar voor maatschappelijke uitsluiting en vervreemding.⁶⁰

Groter pakket aan maatregelen

Ten slotte verdient aandacht dat de Twbmt-maatregelen niet op zichzelf staan, maar onderdeel zijn van een groter pakket aan maatregelen om terroristische dreiging te voorkomen, zoals het eerdergenoemde Actieprogramma.⁶¹ Dat het tegelijkertijd opleggen van verschillende maatregelen kan resulteren in andere effecten is algemeen aanvaard en blijkt ook uit de *Toolbox beleidsevaluaties*.⁶²

In de memorie van toelichting van de Twbmt is geen aandacht voor effecten van (mogelijke) interferentie tussen de Twbmt-maatregelen en andere maatregelen in de persoonsgerichte aanpak. Uit de evaluatie van het *Actieprogramma Jihadisme*⁶³ blijkt dat het voorkomt dat verschillende maatregelen in de persoonsgerichte aanpak maatregelen elkaar niet versterken, maar juist tegenwerken. ‘Hierdoor wordt het beoogde effect negatief beïnvloed’, stellen de onderzoekers.⁶⁴

2.5 De verlenging van de Twbmt

2.5.1 De evaluatie van de Twbmt in 2020

De Twbmt is op 1 maart 2017 in werking getreden en was in eerste instantie bedoeld voor een periode van vijf jaar. Deze tijdelijke wet zou op 1 maart 2022 vervallen. De minister gaf aan dat de aard van de maatregelen de reden voor de tijdelijkheid is; daarom moest de ‘wenselijkheid van de maatregelen na vijf jaar’ opnieuw worden bekeken. Destijds is bepaald dat binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk aan de Staten-Generaal zou worden toegezonden. Op grond van dat evaluatierapport kon worden bezien of het wenselijk was om de bevoegdheden uit de wet te houden. De minister gaf aan dat bij de evaluatie ‘uiteraard [...] de vraag [zal] worden betrokken of de maatregelen afdoende zijn (gebleken) voor het reduceren van de risico’s van terrorisme’.⁶⁵

⁵⁸ De wetgever aan zet, p. 279. De auteurs verwijzen daarbij naar: E.D. Fritsvold, ‘Under the law: legal consciousness and radical environmental activism’, *Law & Social Inquiry* 2009(4), p. 799-824.

⁵⁹ Artikel 2 van het Vierde Protocol.

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2015/16, 34359 nr. 3, bijlage: externe adviezen.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2015/16, 34359 nr. 3.

⁶² Uit de *Toolbox beleidsevaluaties* volgt dat veronderstelde causale mechanismen die door de inzet van het ene beleidsinstrument worden geactiveerd, de werking van andere mechanismen kunnen versterken, verzwakken of neutraliseren.

⁶³ Rijksoverheid, *Evaluatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme*.

⁶⁴ Rijksoverheid, *Evaluatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme*.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3.

In 2020 is het evaluatierapport van het WODC gepubliceerd, de *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*.⁶⁶ In deze evaluatie is onderzocht of en op welke wijze de Twbmt in de praktijk is ingezet en welke gevolgen dit had voor de lokale persoonsgerichte aanpak van personen van wie een terroristische dreiging uitging. De bevindingen over het gebruik van de wet in de praktijk zijn vergeleken met de veronderstellingen die ten grondslag aan de wet lagen.

Uit de rapportage blijkt onder meer het volgende.

‘De wet heeft er bij een gering aantal personen voor gezorgd dat toezicht vanuit de overheid mogelijk was in situaties dat er geen andere middelen beschikbaar waren. Door de meldplicht blijven personen in bepaalde mate in zicht van de overheid en kan zodoende controle worden uitgeoefend. Daarnaast heeft de wet er in enkele gevallen voor gezorgd dat een persoon zich niet in een aangewezen gebied kon begeven waardoor een (gepercipieerde) gebiedsgebonden dreiging kon worden weggenomen. In zoverre heeft de wet iets toegevoegd aan de lokale persoonsgerichte aanpak.’⁶⁷

De bewoordingen waarmee de conclusies van het onderzoek zijn geformuleerd (‘in bepaalde mate’, ‘in zoverre’ en ‘iets toegevoegd’) duiden op terughoudendheid voor wat betreft het doelbereik van de Twbmt.

In het onderzoek wordt verder het volgende gesteld.

‘De maatregelen uit de Twbmt hebben geen bijdrage geleverd aan een proces van de-radicalisering, de maatregelen hebben ook niet geleid tot beter contact en een betere band met personen, ze hebben evenmin bijgedragen aan meer kennis over gedragingen, denkbepelden en geloofsbeleving van personen. Ook hebben de maatregelen er niet toe geleid dat een goede inschatting kan worden gemaakt van de risico’s en dreiging die van een persoon uitgaan. Verder is niet aannemelijk dat door de wet personen geen contact meer kunnen onderhouden met andere geradicaliseerde personen, gezien de mogelijkheden die het internet biedt voor het leggen van contact en de complexe handhaving daarvan.’⁶⁸

Vervolgens wordt geconstateerd dat de verwachtingen ten aanzien van de werking van de wet voor een groot deel niet zijn uitgekomen. Ook wordt gewezen op de vrees voor averechtse gevolgen. Daarnaast blijkt dat de inzet van de wet een grote tijdsinvestering en tijdsdruk vergt van functionarissen die bij de besluitvorming en uitvoering zijn betrokken, zowel op landelijk niveau bij de NCTV als op lokaal niveau bij partners van het casusoverleg.

De wet blijkt bovendien te worden ingezet als ‘er geen andere middelen meer zijn, om te pogen als overheid toch nog enig zicht op iemand te houden en grip te krijgen op een situatie die als dreigend wordt ervaren’. Geconstateerd wordt dat de (bestuursrechtelijke) Twbmt de functie lijkt te vervullen van een ultimatum remedium, terwijl doorgaans het strafrecht deze functie vervult. De Twbmt dient volgens de onderzoekers in de praktijk vooral als ‘vangnet’ aan het einde van een strafvorderlijk traject, als het strafrecht geen kader meer biedt om nog toezicht te

⁶⁶ B. van Gestel e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, WODC: 2020.

⁶⁷ B. van Gestel e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, WODC: 2020, p. 63.

⁶⁸ B. van Gestel e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, WODC: 2020, p. 64.

houden op veroordeelde jihadisten die uit detentie komen. In hoofdstuk 11 gaan we verder in op de verhouding van de Twbmt en het strafrecht.

2.5.2 Veronderstellingen bij de verlenging van de Twbmt

Ondanks het kritische evaluatierapport is de Twbmt per 1 maart 2022 met vijf jaar verlengd. In de inleiding van de memorie van toelichting bij de wijziging van de Twbmt onderbouwt de minister van Justitie en Veiligheid de verlenging als volgt.

‘Uit door het WODC uitgevoerde evaluatieonderzoek blijkt dat de bestuurlijke maatregelen een toegevoegde waarde hebben voor de lokale persoonsgerichte aanpak van terrorisme. Ook het huidige dreigingsbeeld geeft aanleiding om de Twbmt te behouden. Daarom verlengt dit wetsvoorstel de werkingsduur van de Twbmt.’⁶⁹

Vervolgens beargumenteert de minister dat het volgens hem noodzakelijk is dat de Twbmt verlengd wordt. Hij benoemt dat de meerwaarde van de Twbmt volgt uit ‘het enkele feit dat de Twbmt het mogelijk maakte om in dergelijke gevallen toch een maatregel te treffen’, waarbij de minister doelt op situaties waarin het ‘noodzakelijk is om met het oog op de nationale veiligheid een maatregel te treffen, maar waarin ander handelingsperspectief ontbreekt’. De minister vervolgt als volgt.

‘Door het kunnen opleggen van bestuurlijke maatregelen wordt bewerkstelligd dat effectiever zicht en toezicht kan worden gehouden op betrokkene dan zonder het opleggen van die maatregelen mogelijk zou zijn. Het is juist deze door de Twbmt mogelijk gemaakte effectiviteit die eraan bijdraagt dat de dreiging die uitgaat van het betreffende gedrag kan worden gemonitord en gemitigeerd.’⁷⁰

Voor wat betreft de effectiviteit en doeltreffendheid van de Twbmt wordt in de memorie van toelichting een van de conclusies van het WODC aangehaald, namelijk dat ‘de Twbmt er bij een aantal personen voor heeft gezorgd dat toezicht en ingrijpen vanuit de overheid mogelijk was in situaties waarin geen andere middelen beschikbaar waren’ en dat ‘de bestuurlijke maatregelen in zoverre een toegevoegde waarde hebben voor de lokale persoonsgerichte aanpak’. Daaruit volgt volgens de minister ‘dat deze maatregelen een bijdrage hebben geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid’, waardoor de doelstelling van de Twbmt volgens de minister bereikt is.

De minister concludeert het volgende.

‘Uit hetgeen hiervoor is opgemerkt blijkt dat de Twbmt een meerwaarde heeft gehad door het mogelijk te maken maatregelen te treffen in situaties waarin een persoon op grond van zijn gedragingen in verband kon worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, en andere interventiemogelijkheden ontbraken of dienden te worden ondersteund.’⁷¹

⁶⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 3.

⁷⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 3.

⁷¹ Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 3.

De minister onderbouwt de noodzaak van het behoud van de Twbmt ook door de ‘nog immer bestaande terroristische dreiging’; het dreigingsniveau ten tijde van de verlenging is ‘aanzienlijk’ en de kans op een aanslag ‘voorstelbaar’ is.⁷² Dat het dreigingsniveau minder hoog is dan bij de totstandkoming van de Twbmt doet volgens de minister niet af aan de noodzaak van de Twbmt. Terroristische organisaties zoals ISIS en Al Qa’ida en hun sympathisanten behouden de intentie om een aanslag in Europa te plegen. De minister stelt verder het volgende.

‘Er zijn op dit moment in Nederland personen die radicaliseren of sterk geradicaliseerd zijn en een dreiging (kunnen) vormen tegen de nationale veiligheid. De belangrijkste terroristische dreiging in Nederland komt nog altijd vanuit de Nederlandse jihadistische beweging.’⁷³

Specifiek wordt gewezen op de dreiging van personen die terugkeren uit strijdgebied (‘terugkeerders’ genoemd) en van personen die vrijkomen van een Terroristenafdeling (TA). Een gesprekspartner vult aan dat deze ‘immer bestaande dreiging’ een belangrijke reden was voor verlenging van de wet; het opleggen van een maatregel kan bij een bestaande dreiging aan de orde zijn. De minister concludeert vervolgens: ‘Gelet op het feit dat de Twbmt een nuttig instrument is gebleken ter bescherming van de nationale veiligheid, ligt het dan ook voor de hand de werkingsduur te verlengen.’⁷⁴

De minister ziet geen redenen tot inhoudelijke wijzigingen van de Twbmt.⁷⁵ Hij erkent weliswaar dat het WODC over een aantal maatregelen heeft geconcludeerd dat deze op onderdelen minder effectief zijn geweest, maar ziet daarin geen aanleiding om de Twbmt inhoudelijk te wijzigen.⁷⁶ Een van onze gesprekspartners stelt dat bij alle maatregelen ‘mitsen en maren’ kunnen worden verzonnen, maar dat niet geschoten altijd mis is en het toch zodanig nuttig is om te proberen.

In de memorie van toelichting bij de verlenging van de tijdelijke wet is aandacht voor de verhouding van de Twbmt met het strafrecht. De minister stelt dat de aanpak van terrorisme ook op strafrechtelijk gebied is versterkt, maar dat deze ontwikkelingen ‘geen invloed [hebben] op de beantwoording van de vraag naar de noodzaak van de verlenging van de in de Twbmt opgenomen maatregelen, waarbij met name relevant is dat de Twbmt voorziet in een handelingsperspectief indien het strafrecht (nog) geen mogelijkheden biedt’.⁷⁷ Zoals gezegd gaan we in hoofdstuk 11 verder in op de verhouding van de Twbmt en het strafrecht.

De veronderstellingen van de minister om de Twbmt te verlengen zijn schematisch weergegeven in figuur 2.2.

⁷² Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 3.

⁷³ Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 3.

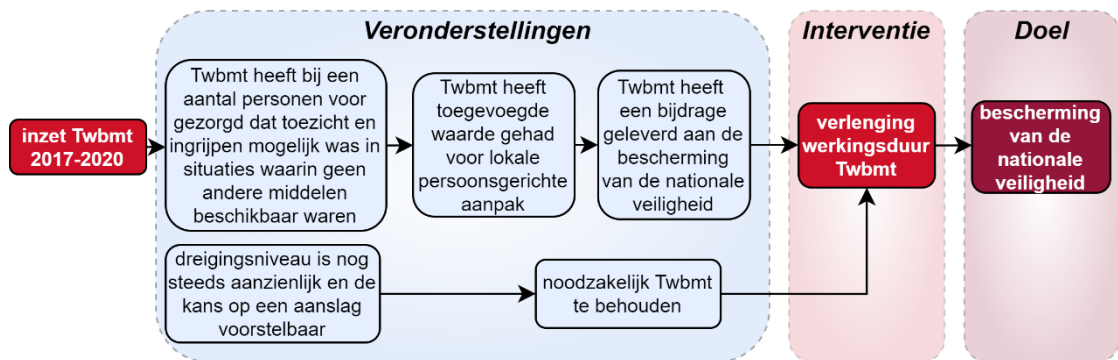
⁷⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 3.

⁷⁵ Wel wordt er een grondslag opgenomen in de Twbmt voor gegevensverwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

⁷⁶ De maatregelen waar de minister het over heeft, zijn het gebiedsverbod en het contactverbod, die er volgens het onderzoeksrapport niet aan in de weg staan om contacten te onderhouden via het internet. De minister erkent dit, maar stelt dat de omstandigheid dat fysieke aanwezigheid en ontmoetingen kunnen worden voorkomen doorslaggevend is; ‘fysieke aanwezigheid heeft veelal veel meer invloed op aanwezigen dan digitale aanwezigheid gelet op de grotere afstand tot elkaar die met digitale aanwezigheid wordt ervaren’. Voor wat betreft het uitreisverbod stellen de onderzoekers dat daarmee niet voorkomen kan worden dat personen op een niet-Nederlands reisdocument uitreizen. De minister noemt ten aanzien van het uitreisverbod ‘(.) dat de maatregel wel degelijk effect sorteert, aangezien de betrokkene wordt gesignaleerd en de Nederlandse reisdocumenten van de persoon met een uitreisverbod van rechtswege vervallen. Hoewel een uitreis daarmee niet in alle gevallen kan worden voorkomen, wordt een uitreis daarmee wel bemoeilijkt’.

⁷⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 917, nr. 3.

FIGUUR 2.2: BELEIDSTHEORIE VERLENGING TWBMT



2.5.3 Kritiek op de verlenging van de Twbmt

Zowel de Afdeling advisering van de Raad van State als de adviescommissie strafrecht van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) zijn kritisch over de verlenging van de wet. De Afdeling zegt daarover in een advies naar aanleiding van het wetsvoorstel voor de verlenging van de Twbmt:⁷⁸

‘In het licht van zowel de kritische wetsevaluatie als het veranderde dreigingsbeeld, is de noodzaak van de voorgestelde verlenging van de Twbmt in de toelichting onvoldoende gemotiveerd. Ook wordt uit de toelichting niet duidelijk hoe de voorgestelde verlenging zich verhoudt tot tussentijdse ontwikkelingen in het strafrecht. Daarbij acht de Afdeling een mogelijke «toegevoegde waarde» van de maatregelen, gelet op de ingrijpendheid daarvan en het feit dat daarom destijds uitdrukkelijk gekozen is voor een tijdelijke wet, niet voldoende.’

De Afdeling adviseert de noodzaak van de voorgestelde verlenging alsnog dragend te motiveren en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen. De minister geeft in reactie daarop aan dat de memorie van toelichting op ‘diverse onderdelen [is] uitgebreid en aangepast.’ ‘Deze [de wijzigingen] hebben echter niet geleid tot een andere beoordeling van de noodzaak tot verlenging van de Twbmt.’⁷⁹

De NOvA adviseert in een consultatiereactie op het wetsvoorstel de Twbmt niet te verlengen en redeneert als volgt: ‘De minister concludeert aan de hand van de evaluatie van het WODC dat de maatregelen een toegevoegde waarde hebben voor de lokale persoonsgerichte aanpak en dat de doelstelling van de Twbmt zou zijn bereikt. Dit berust op een verkeerde lezing van de evaluatie.’⁸⁰ De minister heeft volgens de NOvA onvoldoende onderbouwd dat het doel van het beschermen van de nationale veiligheid is bereikt en de NOvA concludeert dan ook dat de Twbmt onvoldoende zijn doelstellingen behaalt en er geen noodzaak voor deze wet is, terwijl de wet vergaande inbreuken op de meest fundamentele rechten van burgers bevat.⁸¹ De reactie van de NOvA heeft niet tot inhoudelijke wijzigingen van het wetsvoorstel geleid.⁸²

⁷⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 4.

⁷⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 4.

⁸⁰ Nederlandse orde van advocaten, reactie op conceptvoorstel ‘wijziging Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding’, 26 januari 2021.

⁸¹ Nederlandse orde van advocaten, reactie op conceptvoorstel ‘wijziging Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding’, 26 januari 2021.

⁸² Kamerstukken II 2021/22, 35917 nr. 3.

Ook vanuit verschillende politieke partijen (GroenLinks, PvdA, D66, SP en ChristenUnie) worden kritische vragen gesteld over het verlengen van de wet.⁸³ Daarbij wordt onder meer verwezen naar adviezen van de Raad van State en de NOvA en naar de bevindingen van het evaluatierapport uit 2020. Uiteindelijk wordt het wetsvoorstel tot verlenging van de Twbmt aangenomen met 82 stemmen voor en 68 stemmen tegen.⁸⁴ Een amendement van het Kamerlid Van der Werf (D66) om de mogelijkheid om op basis van de Twbmt een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning in te trekken of te weigeren⁸⁵ uit de wet te schrappen wordt verworpen. Van der Werf diende het amendement in omdat de maatregel sinds de inwerkingtreding van de Twbmt niet gebruikt is, waaruit geen noodzaak voor de maatregel blijkt, terwijl het behouden ervan wel gepaard gaat met een werklast. Ook een motie van hetzelfde Kamerlid over het niet meer mogelijk maken om in strijd met de keuze van de strafrechter via de Twbmt toch bestuurlijke maatregelen op te leggen, wordt niet aangenomen door de Tweede Kamer.⁸⁶

2.5.4 Beoordeling van de beleidstheorie van de verlenging

De conclusie van de evaluatie van het WODC in 2020 was dat de verwachtingen met betrekking tot de werking van de wet voor een groot deel niet zijn uitgekomen. De wet werd weinig toegepast (zeven keer in 2,5 jaar) en fungeerde vooral als ultimum remedium om enig zicht en grip op iemand te houden wanneer het strafrecht daar niet (meer) in voorziet. Dat was voor de minister echter geen reden om de wet niet te verlengen.

Bij de onderbouwing van de verlenging heeft de minister vooral (het beperkte aantal) positieve elementen uit de evaluatie gehaald en is een eenzijdig beeld geschetst. In de memorie van toelichting bij de verlenging van de Twbmt wordt gesteld dat de Twbmt een nuttig instrument is gebleken ter bescherming van de nationale veiligheid en dat het daarom voor de hand lag de werkingsduur te verlengen. Onderbouwing hiervan zijn de onderzoeksbevindingen dat de Twbmt er bij een aantal personen voor heeft gezorgd dat toezicht en ingrijpen vanuit de overheid mogelijk was in situaties waarin geen andere middelen beschikbaar waren en dat de bestuurlijke maatregelen in zoverre een toegevoegde waarde hebben voor de lokale persoonsgerichte aanpak. Op basis daarvan is geconcludeerd dat de doelstelling van de wet gerealiseerd is. Dit dekt echter niet de lading van de evaluatie. Kritiek op de wet van de Raad van State en de NOvA, zoals op het doelbereik ervan en vanuit rechtstatelijk perspectief over de verhouding tussen bestuurs- en strafrecht, heeft niet geleid tot inhoudelijke wijzigingen.

2.6 Conclusie

Naar aanleiding van het uitroepen van het kalifaat door IS in 2014 werden in het *Actieprogramma Jihadisme* bestuurlijke maatregelen aangekondigd, waarvoor een wettelijke basis gecreëerd is met de Twbmt. Het doel van de Twbmt was de bescherming van de nationale veiligheid tegen een terroristische dreiging. De Twbmt biedt in dat kader de mogelijkheid om bestuurlijke maatregelen te treffen in situaties waarin het strafrecht (nog) geen handelingsperspectief biedt. De Twbmt kent in de eerste plaats (alle) bestuursorganen de bevoegdheid toe om beschikkingen te weigeren of in te trekken als het ernstige gevaar bestaat dat deze worden gebruikt voor terroristische activiteiten. Daarnaast kan de minister van Justitie en Veiligheid

⁸³ Kamerstukken II 2021/22, 35917, D; Kamerstukken I 2021/22, Verslag van de vergadering van 22 februari 2022 (2021/2022 nr. 19).

⁸⁴ Stemmingen Wijziging Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, 14 december 2021.

⁸⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 9.

⁸⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35917, Nr. 13.

overgaan tot het opleggen van vier vrijheidsbeperkende maatregelen, namelijk een meldplicht, een gebiedsverbod, een contactverbod en een uitreisverbod.

De Twbmt is op 1 maart 2017 in werking getreden en was in eerste instantie bedoeld voor een periode van vijf jaar. Vooraf was weinig bekend over de verwachte werking. De veronderstellingen bij de Twbmt zijn daarom niet volledig geëxpliciteerd en onderbouwd. De werking ervan zou uit de praktijk moeten blijken. In 2020 is de tijdelijke wet geëvalueerd door het WODC.⁸⁷ De conclusies waren kritisch. Zo zouden de verwachtingen met betrekking tot de werking van de wet voor een groot deel niet zijn uitgekomen. Ondanks de kritische evaluatie is de Twbmt per 1 maart 2022 met vijf jaar verlengd. De noodzaak hiervoor was volgens de minister gelegen in de ‘nog immer bestaande terroristische dreiging’.

In dit hoofdstuk hebben we ook onderzocht op welke wijze de Twbmt-maatregelen volgens de minister zouden bijdragen aan de doelstellingen van de wet en of deze veronderstellingen ondersteund worden in de (wetenschappelijke) literatuur. De veronderstellingen bij de Twbmt zijn in de memorie van toelichting vrij globaal beschreven en weinig uitgewerkt. Er is beperkt aandacht geweest voor eventuele averechtse effecten van de wet en voor neveneffecten, terwijl in de internationale literatuur wel gewezen wordt op het belang om deze nadrukkelijk in kaart te brengen bij terrorismewetgeving.⁸⁸ Ook is de werking van de Twbmt als instrument in de ‘contraterrorisme-gereedschapskoffer’ bij de totstandkoming niet tot nauwelijks theoretisch of empirisch toegelicht (ex-ante).⁸⁹ De Twbmt is daarmee niet gebaseerd op een *evidence based* beleidslogica.

⁸⁷ B. van Gestel e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, WODC: 2020.

⁸⁸ M. van der Woude e.a., *Inzicht in samenhang, Een evaluatie van de Nederlandse contraterrorismewetgeving*, 2023, p. 201.

⁸⁹ Voor de onderbouwing van de individuele maatregelen is kennis en expertise gebruikt van (opsporings)partners en NCTV-medewerkers. In de memorie van toelichting is echter niet gerefereerd aan (wetenschappelijke) literatuur. Voor het uitreisverbod geldt dat er (wetenschappelijke) literatuur is geraadpleegd.

3 Toepassing van de Twbmt

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de hoe vaak de verschillende Twbmt-maatregelen zijn ingezet, om welke maatregelen het gaat en hoe dit zich verhoudt tot de verwachte toepassing van de maatregelen. De ervaringen met de verschillende maatregelen en verklaringen over de toepassing komen aan de orde in de hoofdstukken 4 tot en met 8.

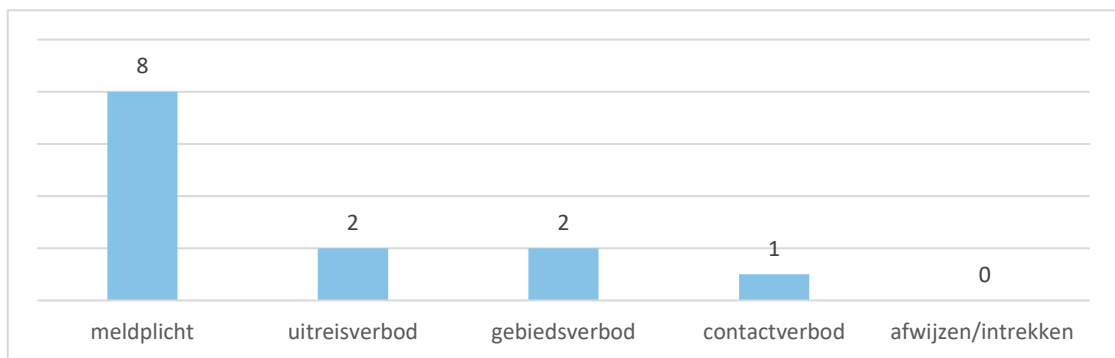
3.2 Type en aantal opgelegde maatregelen

3.2.1 Opgelegde maatregelen

Uit de dossierstudie blijkt welke Twbmt-maatregelen wanneer zijn opgelegd en/of opnieuw zijn opgelegd. In de periode van 2017 tot en met juni 2024 zijn dertien vrijheidsbeperkende Twbmt-maatregelen opgelegd aan negen personen; aan vier personen zijn meerdere maatregelen opgelegd. De meldplicht is het meest opgelegd; namelijk aan acht van de negen personen. Verder is aan twee personen een gebiedsverbod opgelegd en aan twee personen een uitreisverbod. Het contactverbod is aan één persoon opgelegd. De maatregel voor het afwijzen van aanvragen/intrekken van beschikkingen is niet opgelegd.⁹⁰

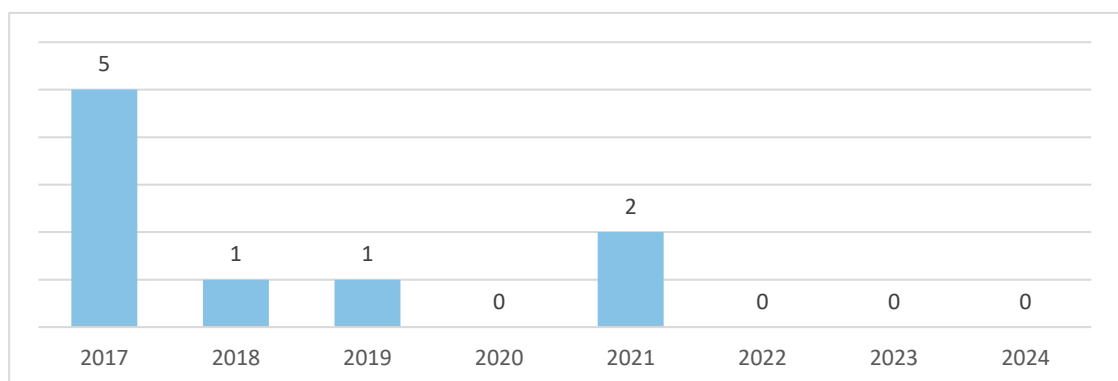
⁹⁰ In sommige casussen zijn meerdere Twbmt-maatregelen opgelegd.

FIGUUR 3.1: AANTAL OPGELEGDE MAATREGELEN PER TYPE IN DE PERIODE 2017-JUNI 2024



Uit figuur 3.2 blijkt dat de meeste maatregelen zijn opgelegd in de beginperiode van de tijdelijke wet; sinds de vorige evaluatie uit 2020 is in twee casussen nog één maatregel opgelegd (beide keren alleen een meldplicht).

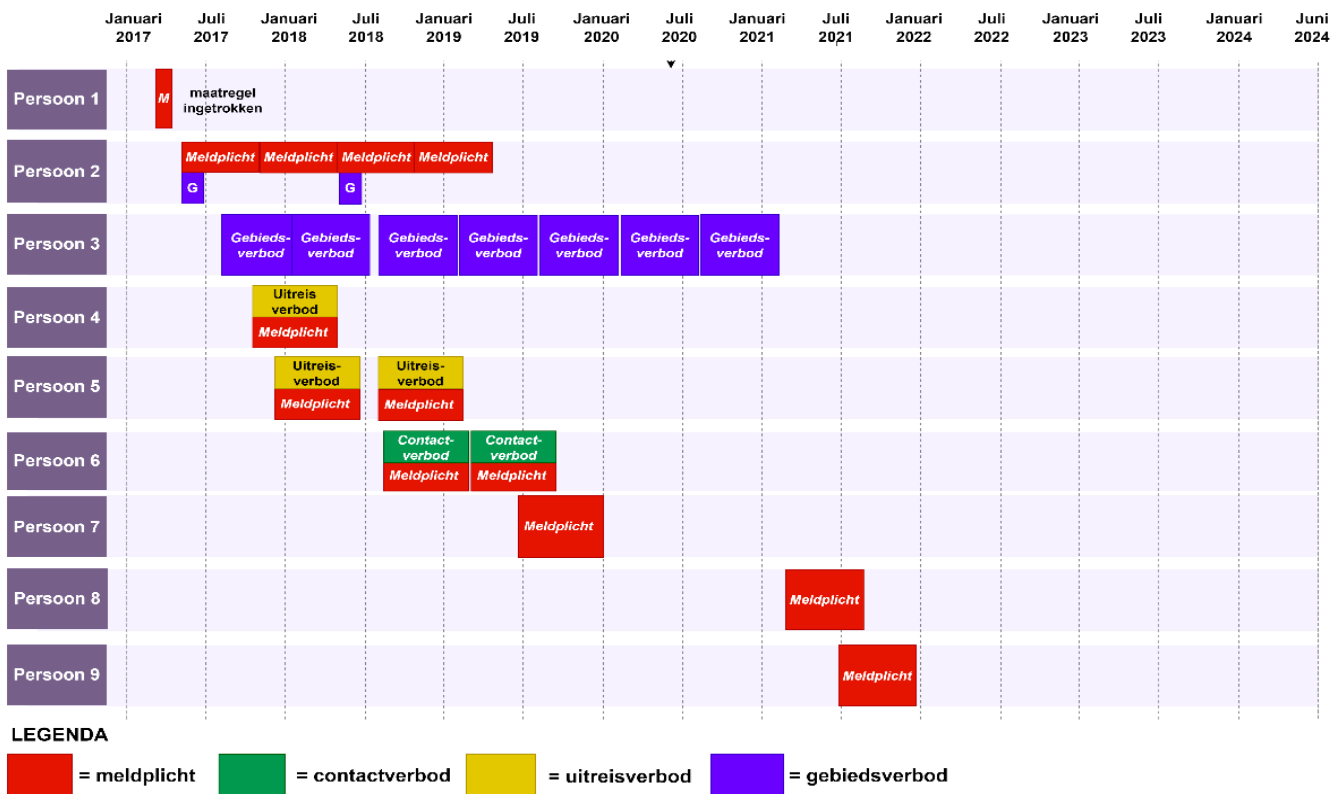
FIGUUR 3.2: AANTAL PERSONEN PER JAAR WAARAAN MAATREGELEN ZIJN OPGELEGD OP GROND VAN DE TWBMT



Op grond van de Twbmt kan een bestuursorgaan de aanvraag voor een beschikking afwijzen of intrekken omdat zij gebruikt zou kunnen worden voor terroristische activiteiten. Geen van de respondenten geeft aan dat dit in de gemeente is gebeurd (N=201). Dat komt overeen met de feitelijke situatie: deze maatregel is nog nooit toegepast.

In figuur 3.3 is een overzicht opgenomen waarin per casus is aangegeven wanneer welke maatregelen (en eventuele verlengingen) zijn opgelegd. De nummering van personen in figuur 3.3 wordt in de volgende hoofdstukken over de afzonderlijke maatregelen aangehouden.

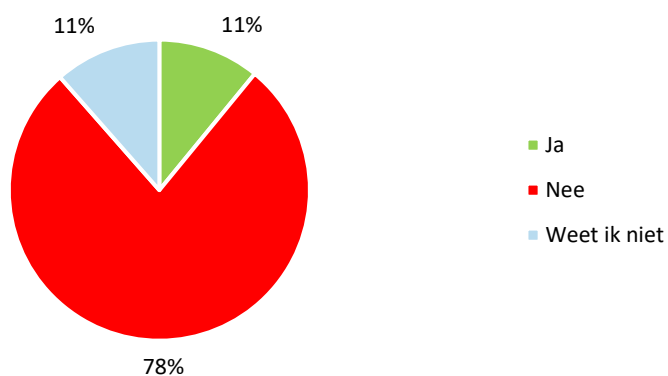
FIGUUR 3.3: OPGELEGDE MAATREGELEN OP GROND VAN DE TWBMT



3.2.2 Overwegingen om de Twbmt wel of niet in te zetten

Aan de respondenten die aangaven dat in hun gemeente geen Twbmt-maatregel is opgelegd, is gevraagd of dat wel eens is overwogen. Dit blijkt in een groot gedeelte van de gemeenten niet het geval te zijn (78%). Onderstaand figuur geeft de resultaten weer.

FIGUUR 3.4: IS WELEENS OVERWOGEN OM EEN MAATREGEL OP GROND VAN DE TWBMT OP TE LEGGEN? (N=183)



3.3 Verwachtingen inzet Twbmt bij de totstandkoming

De maatregelen uit de Twbmt zijn dus aan een zeer gering aantal personen opgelegd, namelijk aan negen personen in een periode van zeven jaar (maart 2017 – juni 2024). Dit komt neer op

een gemiddelde inzet aan 1,3 nieuwe maatregelen⁹¹ per jaar. In de memorie van toelichting van de Twbmt (2015) worden geen verwachtingen uitgesproken hoe vaak de verschillende Twbmt-maatregelen worden ingezet.⁹² In de voorbereiding van het wetsvoorstel vragen leden van de CDA-fractie de regering naar inschattingen omtrent het aantal in te zetten maatregelen. De minister antwoordt daarop als volgt.⁹³

‘Gezien de momenteel bekende casuïstiek wordt ingeschat dat de maatregelen strekkende tot een gebiedsverbod of contactverbod (artikel 2, tweede lid, onderdelen b en c) en weigering of intrekking van besluiten (artikel 6) een gering aantal personen zal treffen; naar schatting minder dan 10 maatregelen per jaar. Een maatregel strekkende tot een meldplicht komt naar verwachting vaker voor. Datzelfde geldt voor het uitreisverbod. Het gaat daarbij naar verwachting tussen de 10 en 50 maatregelen per jaar.’

In onderstaande tabel 3.5 zijn de verwachtingen ten aanzien van de inzet van de maatregelen tegenover de praktijk gezet. Daarbij is gerekend met een periode van zeven jaar waarin de maatregelen ingezet konden worden.

TABEL 3.5: VERWACHTE EN WERKELIJKE TOEPASSING TWBMT-MAATREGELLEN

| Maatregelen | Verwachting | Praktijk |
|---------------------------------------|--------------------------|------------------------------|
| Gebiedsverbod | Minder dan tien per jaar | 0,29 per jaar (2x in 7 jaar) |
| Contactverbod | Minder dan tien per jaar | 0,14 per jaar (1x in 7 jaar) |
| Weigering of intrekking van besluiten | Minder dan tien per jaar | 0 per jaar (0x in 7 jaar) |
| Meldplicht | 10-50 per jaar | 1,14 per jaar (8x in 7 jaar) |
| Uitreisverbod | 10-50 per jaar | 0,29 per jaar (2x in 7 jaar) |

In 2021 schrijft minister in de memorie van toelichting van de verlenging van de Twbmt dat het aantal getroffen maatregelen geen graadmeter is voor de effectiviteit van de Twbmt.⁹⁴

3.4 Conclusie

De vrijheidsbeperkende maatregelen die op grond van de Twbmt kunnen worden ingezet, zijn in de periode van 2017 tot juni 2024 beperkt ingezet. Het gaat om dertien maatregelen aan in totaal negen personen. Van de bevoegdheid voor bestuursorganen tot het weigeren of intrekken van beschikkingen op grond van de Twbmt is tot op heden geen gebruik gemaakt. De daadwerkelijke inzet van de Twbmt-maatregelen komt daarmee niet overeen met de verwachting die de minister uitsprak tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel.

⁹¹ Daarbij zijn verlengingen niet meegerekend.

⁹² Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

⁹³ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 6.

⁹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 3.

Deel II: de maatregelen

Deel II valt uiteen in de hoofdstukken 4 tot en met 8. In ieder hoofdstuk staat een van de vijf bestuurlijke maatregelen die op grond van de Twbmt kunnen worden opgelegd centraal, en wel in de volgende volgorde: hoofdstuk 4 de meldplicht, hoofdstuk 5 het gebiedsverbod, hoofdstuk 6 het contactverbod, hoofdstuk 7 het uitreisverbod en hoofdstuk 8 het intrekken en weigeren van beschikkingen. Steeds beschrijven we de veronderstellingen over de werking van de maatregel en beoordelen we deze. Ook beschrijven we de opgelegde Twbmt-maatregelen, beschrijven we de verwachtingen en ervaringen bij de maatregelen en beschrijven we de informatie over de effecten van de maatregelen uit de dossierstudie.

De volgende vraag staat in deel II centraal:

Wat is de veronderstelde werking van de verschillende Twbmt-maatregelen en is deze aannemelijk, hoe vaak zijn de verschillende maatregelen in de praktijk opgelegd en wat kan er gezegd worden over de effecten van de verschillende (opgelegde) maatregelen?

4 Meldplicht

4.1 Inleiding

Een van de vrijheidsbeperkende maatregelen op grond van artikel 2, tweede lid van de Twbmt is de mogelijkheid om een meldplicht op te leggen:

Een maatregel kan bestaan uit:

- a. een verplichting om zich op door Onze Minister vast te stellen tijdstippen te melden bij een door Onze Minister aangewezen politiechef of organisatie;

We beschrijven in dit hoofdstuk eerst de veronderstellingen bij de meldplicht en geven een beoordeling van die beleidstheorie. De informatie in deze paragraaf 4.2 is in eerste instantie gebaseerd op Kamerstukken (zoals memories van toelichting). Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met zes (oud-)medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (waaronder van de NCTV) die betrokken waren bij de totstandkoming van de wet. Deze gesprekken hadden ten doel om meer duiding te krijgen over het totstandkomingsproces van de wet en zicht te krijgen op meer impliciete veronderstellingen en doelen.

In paragraaf 4.3 beschrijven we de opgelegde Twbmt-meldplichten. We beschrijven hoe vaak de meldplicht is opgelegd sinds de totstandkoming van de Twbmt in 2017. Ook beschrijven we wat in deze gevallen het doel was van de opgelegde maatregelen. Dit baseren we op informatie uit de dossierstudie. Voor de dossierstudie hebben we alle negen dossiers bestudeerd.

Paragraaf 4.4 gaat over de verwachtingen en ervaringen bij de meldplicht. Het is niet mogelijk om harde uitspraken te doen over de effectiviteit van de opgelegde maatregelen: het is immers niet mogelijk om te weten wat er zou zijn gebeurd als de meldplicht in een casus níet was opgelegd. De effectiviteit van de Twbmt-maatregelen wordt bovendien niet gemonitord door de NCTV. Wel kunnen we wat over opgetreden effecten zeggen aan de hand van de dossierstudie en kunnen we de verwachtingen en ervaringen van professionals in beeld brengen. Aan de hand van de beelden (verwachtingen, meningen en ervaringen) van personen die in hun werk te maken (kunnen) krijgen met de toepassing van de Twbmt kan een globale inschatting worden gemaakt van de effectiviteit van de meldplicht.

In paragraaf 4.4.1 beschrijven we de ons beschikbare informatie over de effecten van de meldplicht uit de dossiers. Een dossier bestond doorgaans uit de bestuurlijke rapportages en de beschikkingen. In veel dossiers is geen informatie over de effecten opgenomen. Een beschikking bevat immers informatie ter onderbouwing van het opleggen van een Twbmt-maatregel, en niet over de effecten. Als een Twbmt-maatregel wordt verlengd, is er soms informatie uit de nieuwe bestuurlijke rapportages over de eerder opgelegde Twbmt-maatregel. Ook uit de zienswijzen van betrokkenen volgt in bepaalde gevallen informatie over effecten.

In paragraaf 4.4.2 beschrijven we de beelden van professionals bij de Twbmt. Deze subparagraaf is grotendeels gebaseerd op informatie afkomstig uit de interviews met personen die in hun werk direct te maken (zouden kunnen) hebben met de Twbmt, namelijk medewerkers van gemeenten, rechtshulpverleners, politiemedewerkers, medewerkers van Zorg- en Veiligheidshuizen en medewerkers van de NCTV. Deze personen duiden we zoals gezegd aan als *professionals*. Daarnaast zijn in deze subparagraaf ook enquêteresultaten opgenomen.

De volgende hoofdstukken gaan over de andere maatregelen die op grond van de Twbmt kunnen worden opgelegd, achtereenvolgens het gebiedsverbod, het contactverbod, het uitreisverbod en het weigeren of intrekken van een beschikking. De toelichting op de opbouw van het hoofdstuk in deze paragraaf geldt ook voor die hoofdstukken.

4.2 Veronderstellingen bij de meldplicht

4.2.1 Inleiding

Hierna beschrijven we de veronderstellingen bij de meldplicht in relatie tot het einddoel van de wet, het beschermen van de nationale veiligheid. Ook beschrijven we de veronderstellingen die de minister heeft bij het handhaven van de meldplicht.

We onderscheiden drie categorieën betrokkenen die te maken hebben met de Twbmt, namelijk:

- degenen aan wie een Twbmt-maatregel is opgelegd (potentiële kwaadwillenden);
- degenen die de dreiging tegengaan (threat responders, zoals de politie, de NCTV, gemeenten en het Openbaar Ministerie);
- de brede omgeving die ofwel de terroristen ofwel de threat responders in hun voornemens kan ondersteunen of tegenwerken.

4.2.2 Veronderstellingen bij de meldplicht

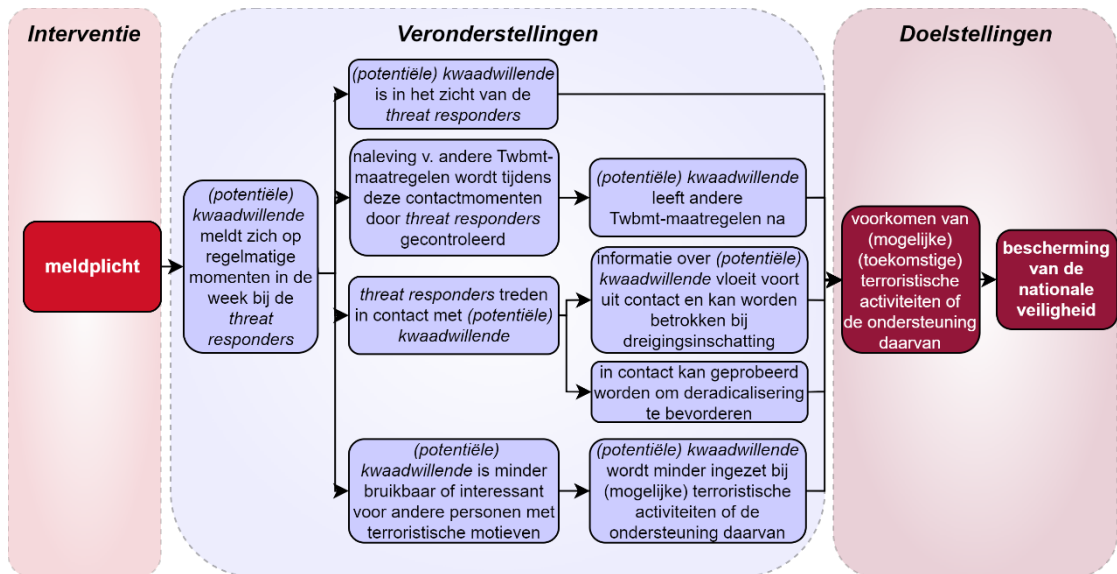
In de memorie van toelichting beschrijft de minister dat de meldplicht op verschillende manieren kan bijdragen aan de bescherming van de nationale veiligheid. De meldplicht kan worden opgelegd als zelfstandige maatregel of in combinatie met een andere maatregel, zoals een gebieds- of contactverbod of met een uitreisverbod. Wordt de meldplicht opgelegd in combinatie met een gebieds- of contactverbod, dan 'strekt de meldplicht ter effectuering van dat gebieds- of contactverbod' en in combinatie met het uitreisverbod 'kan de meldplicht worden opgelegd ter handhaving van het uitreisverbod'. Met de meldplicht kan dan gecontroleerd worden of iemand nog in de buurt is. Naast deze ondersteunende functie kan de meldplicht worden opgelegd als zelfstandige maatregel, met als doel om 'zicht te krijgen en te houden op de

betrokkene'.⁹⁵ Een gesprekspartner geeft daarnaast aan dat de meldplicht ook bedoeld was voor het verstoren van de routine van een persoon.⁹⁶

Voor alle toepassingen van de meldplicht 'kan deze mede worden aangegepen om in contact te treden met de betrokkene' en de 'informatie die daaruit voortvloeit, kan worden betrokken bij de dreigingsinschatting ten aanzien van deze persoon'.⁹⁷ De minister beschrijft dat in dit contact ook geprobeerd kan worden om de-radicalisering te bevorderen.⁹⁸ Een gesprekspartner van de NCTV licht toe dat dit een nevendoeel van de meldplicht is, waarbij naar passende begeleiding gezocht kan worden en/of een de-radicaliseringstraject kan worden gestart. Daarnaast zou er voor betrokkene een zekere preventieve werking uitgaan van de wetenschap dat hij in de gaten wordt gehouden door de autoriteiten.

In figuur 4.1 zijn de veronderstellingen van de meldplicht weergegeven, zoals beschreven door de minister.

FIGUUR 4.1: VERONDERSTELLINGEN BIJ MELDPlicht



4.2.3 Veronderstellingen bij de handhaving van de meldplicht

In de memorie van toelichting is ook aandacht voor de handhaving van de meldplicht. Overtreding van een Twbmt-maatregel is een strafbaar feit (misdrijf). Het gevolg daarvan is dat een strafrechtelijke vervolging moet worden ingesteld. Degene die opzettelijk in strijd handelt met de opgelegde maatregel wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie (art. 8 lid 1 Twbmt). De overtreder kan ook in voorlopige hechtenis worden gehouden (art. 67 WvSv). Handhaving ligt in handen van de politie. In het lokale driehoeksoverleg kunnen afspraken worden gemaakt over de manier waarop de politie daaraan uitvoering geeft. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel wordt door leden van de Tweede Kamerfractie van het CDA geopperd de meldplicht in digitale vorm toe te passen. De minister ziet hierin geen meerwaarde, omdat doel van de meldplicht is het zicht krijgen en houden op de persoon in kwestie: 'Daarbij is het doorgaans functioneel als de betrokkene zich in

⁹⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

⁹⁶ Opmerkelijk is dat deze veronderstelling niet in de memorie van toelichting van de Twbmt is opgenomen.

⁹⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34359 nr. 3.

⁹⁸ In de beleidsreactie op de evaluatie van 2020 noemt de minister dit 'potentiële aanvullende effecten van de bestuurlijke maatregelen (...)' en geeft daarbij aan: 'Deze en andere neveneffecten zijn echter uitdrukkelijk geen doel op zich geweest bij de totstandkoming van de Twbmt.'

persoon meldt bij de aangewezen functionaris en deze met de betrokkene (geregeld) contact kan onderhouden.⁹⁹

De meldplicht kan worden opgelegd in combinatie met andere Twbmt-maatregelen, bijvoorbeeld ter handhaving van een gebiedsverbod of contactverbod.

‘Indien iemand zich immers op een bepaald tijdstip dient te melden op een aangewezen politiebureau of een andere locatie, kan hij niet tevens in het gebied aanwezig zijn waaruit hij moet wegblijven’, beschrijft de minister. Het niet-naleven van de meldplicht is in een dergelijk geval een aanwijzing dat de betrokken persoon ‘zich tracht te onttrekken aan het zicht van de overheid. In dat geval zal direct een signalering moeten uitgaan naar de surveillerende politieteams, zodat de betreffende persoon kan worden opgespoord.’¹⁰⁰

FIGUUR 4.2: VERONDERSTELLINGEN BIJ HANDHAVING MELDPlicht



4.2.4 Beoordeling van de beleidstheorie van de meldplicht

Hierna beoordelen we de beleidstheorie van de meldplicht, waarbij we eerst ingaan op de veronderstellingen bij de meldplicht en vervolgens op de veronderstellingen bij de handhaving daarvan.

1. Beoordeling van de veronderstellingen bij de meldplicht

Onderbouwing veronderstellingen door de minister

De veronderstellingen over de meldplicht zijn in de memorie van toelichting niet (theoretisch of empirisch) onderbouwd door de minister. Een van onze gesprekspartners geeft aan dat ervaringen zijn betrokken van vergelijkbare meldplichten in andere wetgeving, zoals op grond van de Wet maatregelen voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO) bij stadionverboden en bij de jaarwisseling. Een dergelijke vergelijking levert echter maar beperkt informatie op over de werking van de meldplicht uit de Twbmt: zowel de doelgroep ((ernstig) geradicaliseerde personen) als het uiteindelijke doel van de meldplicht (bijdrage leveren aan nationale veiligheid) verschilt wezenlijk van meldplichten in andere wetgeving, zoals bij de Wet MBVEO.

Centrale veronderstelling: zicht op de persoon

Op basis van de evaluatie van de Twbmt in 2020 en op basis van logica en aannemelijkheid is al wel wat over de werking van de meldplicht te zeggen. De centrale veronderstelling van de meldplicht is dat door de meldplicht zicht op de betreffende persoon ontstaat. Het gaat dan, zo blijkt

⁹⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34359 nr. 6.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34359 nr. 3.

uit de dossierstudie, in de praktijk om enkele contactmomenten per week, meestal twee. Er wordt niet continu of volledig zicht op de persoon gerealiseerd met de meldplicht. De minister gaat verder voorbij aan de vraag 'hoe' deze enkele contactmomenten bijdragen aan het beschermen van de nationale veiligheid en onderbouwt dit verder niet.¹⁰¹ Uit de WODC-evaluatie van de Twbmt uit 2020 blijkt dat in de praktijk (te) weinig zicht wordt verkregen op de personen om te voorkomen dat personen zich in de tussenliggende tijd bezighouden met de voorbereiding van terroristische activiteiten.

*'Geïnterviewden [hebben] de indruk dat de meldplicht niet kan voorkomen dat melders in de tussenliggende tijd bezig zijn met de voorbereiding van terroristische activiteiten. Daarvoor is tijdens de melding ook te weinig zicht op het leven van de melder.'*¹⁰²

Een van onze gesprekspartners vertelt dat ten tijde van de totstandkoming van de Twbmt al bekend en erkend was dat het met de meldplicht slechts mogelijk was beperkt zicht op een persoon te krijgen.¹⁰³

Andere veronderstellingen bij de meldplicht

De minister geeft aan dat informatie die uit het contact voortvloeit, betrokken kan worden in het maken van een dreigingsinschatting. In het contact kan volgens de minister ook geprobeerd worden radicalisering te voorkomen.¹⁰⁴ In de praktijk lijkt dit niet het geval te zijn, zo laat de evaluatie van de Twbmt uit 2020 zien.¹⁰⁵ Van de meldplicht zou verder een preventieve werking uitgaan die ertoe leidt dat de betreffende persoon minder interessant en bruikbaar is voor andere personen met terroristische motieven en dat de persoon daardoor minder wordt ingezet bij (mogelijke) terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Hoe deze preventieve werking eruit ziet is niet geëxpliciteerd. Het is voorstelbaar dat andere personen met terroristische motieven de persoon aan wie de meldplicht is opgelegd weren, als zij op de hoogte zijn van de opgelegde meldplicht en zij zelf bijvoorbeeld niet het risico willen lopen om in beeld te komen bij de Nederlandse overheid en/of opsporingsdiensten.

Voorziene neveneffecten of averechtse effecten

Voor eventuele neveneffecten van de meldplicht en de andere Twbmt-maatregelen is bij de totstandkoming van de Twbmt en de verlenging ervan in zoverre aandacht geweest, dat de minister zich bewust is van de 'ingrijpende aard' van de maatregelen. De minister onderkent dat door het opleggen van de maatregelen een inbreuk kan worden gemaakt op grondrechten, zoals het recht op bewegingsvrijheid. Een van onze gesprekspartners stelt dat het bij de totstandkoming van de Twbmt bekend was dat het opleggen van de meldplicht door de overheid kan leiden tot negatieve beeldvorming van de overheid bij een persoon. Dit viel volgens de medewerker te rechtvaardigen omdat de meldplicht bedoeld is voor de categorie zwaar

¹⁰¹ Het werkende 'mechanisme' van de meldplicht is daarmee niet beschreven: oftewel 'hoe' de veronderstellingen moeten leiden tot het beoogde effect.

¹⁰² Het werkende 'mechanisme' van de meldplicht is daarmee niet beschreven: oftewel 'hoe' de veronderstellingen moeten leiden tot het beoogde effect, p. 56.

¹⁰³ De functionaris laat weten dat destijds al aan de orde is gekomen dat het mogelijk is dat een persoon zich alleen kort meldt en vervolgens weer vertrekt.

¹⁰⁴ In de beleidsreactie op de evaluatie van 2020 noemt de minister dit 'potentiële aanvullende effecten van de bestuurlijke maatregelen (...)' en geeft daarbij aan: 'Deze en andere neveneffecten zijn echter uitdrukkelijk geen doel op zich geweest bij de totstandkoming van de Twbmt.'

¹⁰⁵ '(...) ook leidt – in de onderhavige casussen – de meldplicht er niet toe dat een inschatting kan worden gemaakt van de risico's en dreiging die van een persoon uitgaan.' Daarbij wijzen de onderzoekers erop dat '(...) de functionarissen die direct bij de uitvoering van de meldplicht betrokken zijn, niet het idee hebben dat ze een goede inschatting kunnen maken van de risico's en dreigingen die van de persoon uitgaan. Er is in beperkte mate contact, en naarmate de meldplicht voortduurt, wordt dat contact vluchtiger.' Ook zeggen de onderzoekers dat: 'de meldplicht leidt er tot nu toe niet toe dat een band met mensen wordt opgebouwd en dat het proces van de-radicalisering wordt bevorderd (...)'.

geradicaliseerde personen die al wantrouwend/afwijzend was tegenover de Nederlandse maatschappij en de overheid.

Veronderstellingen als de meldplicht wordt gecombineerd met andere verboden

Als de meldplicht wordt opgelegd in combinatie met een gebiedsverbod, contactverbod of uitreisverbod, kan volgens de minister worden gecontroleerd of deze andere verboden worden nageleefd. In de evaluatie van 2020 is aangegeven dat het handhaven van andere verboden met de meldplicht grotendeels niet het geval is. De beleidstheorie achten we niet aannemelijk, omdat het in de periode tussen de meldmomenten immers mogelijk is contact te hebben met personen, een gebied te betreden of uit te reizen. Voor een specifiek gebiedsverbod voor een bepaald tijdstip is de meldplicht wel relevant ter handhaving ervan; een persoon kan immers niet tegelijkertijd op twee verschillende plekken aanwezig zijn. In de hoofdstukken over het gebiedsverbod, het contactverbod en het uitreisverbod gaan we uitgebreider in op de combinatie van die maatregelen met de meldplicht.

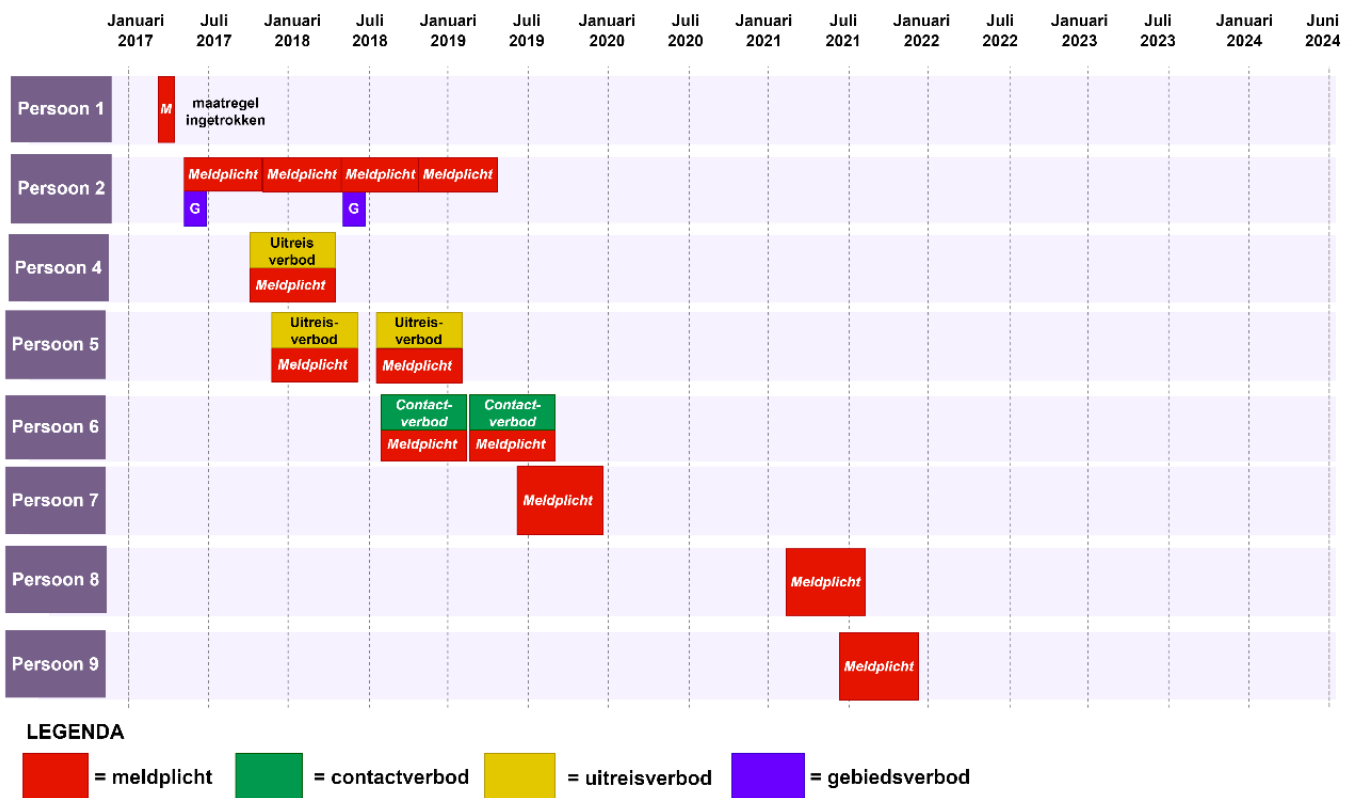
2. Beoordeling van de veronderstellingen bij het handhaven van de meldplicht

De threat responders kunnen afspraken maken om de meldplicht te handhaven. Het handhaven van de meldplicht is steeds reactief: de threat responders treden op als de meldplicht niet wordt nageleefd. Als de meldplicht niet wordt nageleefd, zullen de threat responders dit opmerken; de persoon verschijnt immers niet op het afgesproken moment op de afgesproken plaats. Dat er vervolgens een signalering uitgaat naar de surveillerende politieteams zal de handhaving bevorderen. Wordt de persoon gesignaleerd, dan volgt een strafrechtelijke vervolging en een straf. Het is niet waarschijnlijk dat de relatief lage strafmaxima een stok achter de deur zijn voor naleving van de maatregelen door een zwaar geradicaliseerd persoon met kwade intenties.

4.3 Toepassing van de meldplicht

De meldplicht is in totaal aan acht personen opgelegd. Daarmee is het de maatregel die het meeste is opgelegd. In één geval is de meldplicht kort na het opleggen ervan weer ingetrokken omdat er een strafrechtelijke meldplicht werd opgelegd (als onderdeel van de schorsende voorwaarden). Bij drie personen is de meldplicht (een keer of meermaals) verlengd. In vier van de acht gevallen werd de meldplicht in combinatie met een van de andere Twbmt-maatregel opgelegd (contactverbod, gebiedsverbod en twee keer het uitreisverbod). Onderstaand figuur geeft een overzicht van de opgelegde meldplichten en de verlengingen ervan.

FIGUUR 4.3: OPGELEGDE MELDPlichten IN TIJDLIJN



Bij het opleggen van de meldplicht moet gemotiveerd worden waarom gekozen is voor een bepaalde frequentie waarin iemand zich moeten melden. Uit de dossierstudie blijkt dat vrijwel alle personen aan wie de meldplicht is opgelegd zich twee keer per week bij het politiebureau moesten melden. In één geval is de meldplicht opgelegd voor drie keer per week.

Uit de beschikkingen blijkt dat het doel van het opleggen van de meldplicht steeds is om zicht te krijgen en te houden op personen die op grond van hun gedragingen in verband gebracht kunnen worden met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan indien dat noodzakelijk is voor de bescherming van de nationale veiligheid. In sommige beschikkingen wordt dit nader gepreciseerd of worden andere redenen genoemd:

- In het kader van de nationale veiligheid / met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid/ om de aannemelijke dreiging voor de nationale veiligheid te mitigeren.
- Ter handhaving van het uitreisverbod.
- Om de meldplicht mede te benutten om met de persoon in contact te treden, onder meer om de informatie die daaruit voortvloeit te betrekken bij de dreigingsinschatting.
- Omdat de persoon niet gebonden is aan enig overheidscontact en in het verleden afzag van vrijwillig overheidscontact. Om contact met de persoon te houden en zicht op diens aanwezigheid in Nederland en diens bezigheden en geloofsbeleving.
- Ter effectivering van het contactverbod. De meldplicht weerhoudt de persoon om langdurig en aaneengesloten op te trekken met geradicaliseerde contacten.
- Gezien het aflopen van trajecten van andere partners wordt de meldplicht de enige mogelijkheid geacht voor de overheid om de persoon in het zicht te houden en met de persoon in contact te treden.
- Om de meldplicht mede te benutten omwille van de preventieve werking die ervan uitgaat. Met de meldplicht wordt het voor de persoon minder aantrekkelijk om terroristische activiteiten te ondernemen of te ondersteunen.

4.4 Verwachtingen en ervaringen

4.4.1 Dossierinformatie over effecten van de opgelegde meldplichten

In deze subparagraaf beschrijven we informatie uit de dossiers over de effecten. We hebben alle dossiers bestudeerd waarin een meldplicht is opgelegd. In sommige dossiers is informatie over effecten opgenomen, maar in veel dossiers is dit niet het geval. In drie van de bestudeerde dossiers kwamen we informatie over de effecten van de meldplicht tegen.

In twee dossiers waarin een meldplicht is verlengd geven de bestuurlijke rapportages van de politie bij de verlenging van de maatregel informatie over ervaringen met de opgelegde meldplicht.

- Bij persoon 1 wordt in een bestuurlijke rapportage van de politie vermeld dat de persoon direct na het melden wegloopt en contact verder vermijdt. Uit de rapportage blijkt dat de persoon buiten blijft staan, mensen niet aankijkt en vragen niet beantwoord. Geconcludeerd wordt dat de persoon het contact tot op heden afwijst en ook de toenadering van de overheid.
- Bij persoon 5 wordt in de bestuurlijke rapportage beschreven dat de persoon aan wie de meldplicht is opgelegd aangeeft dat er tijdens de momenten van melden nooit een gesprek met de persoon is gevoerd. Het doel van de meldplicht is voor de persoon onduidelijk. De persoon geeft aan dat het tijdens het meldmoment enkel gaat om 'melden en legitimeren', zonder dat daarbij een gesprek wordt aangegaan.

In het dossier van persoon 4 is een zienswijze opgenomen, met daarin informatie over de ervaringen van degene aan wie de maatregel is opgelegd.

- Persoon 4 geeft daarin aan de meldplicht als problematisch te ervaren omdat de opgelegde maatregel lastig is te combineren met diens opleiding. In een hoorzitting beschrijft persoon 4 een stigmatiserend effect van de meldplicht en noemt dat het vertrouwen van persoon 4 in de overheid een deuk heeft opgelopen. Deze persoon geeft aan stress te ervaren door de meldplicht.

4.4.2 Beelden van professionals bij de meldplicht

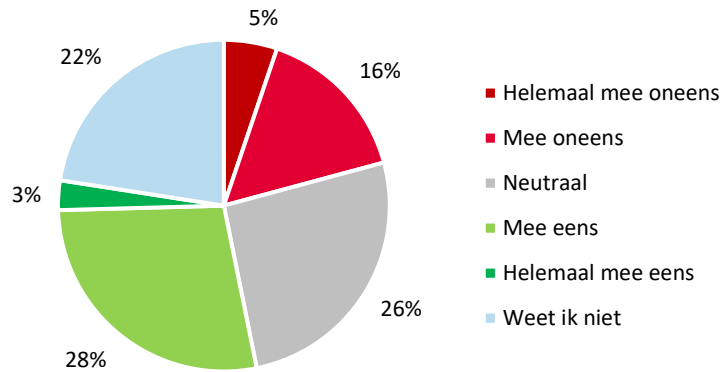
Aan de hand van de beelden (verwachtingen, meningen en ervaringen) van personen die in hun werk te maken (kunnen) krijgen met de toepassing van de Twbmt kan iets worden gezegd over de verwachte effectiviteit van de meldplicht. In deze subparagraaf beschrijven we deze beelden.

Enquête: ingeschatte effectiviteit meldplicht

Aan respondenten die in de enquête aangaven dat de meldplicht in hun gemeente niet is opgelegd, is gevraagd op een schaal van 1 tot 5 aan te geven of zij het eens zijn met de stelling dat de meldplicht een effectief middel is om (de ondersteuning van) terroristische activiteiten te verminderen. De toelichting daarbij was dat een '1' betekent 'helemaal mee oneens' en een 5 'helemaal mee eens'.

Bijna een derde (31%) van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling. Ongeveer een kwart is neutraal (26%) en 22% geeft aan het niet te weten. Dat personen in de enquête verdeeld zijn over de verwachte effectiviteit van de meldplicht kan ermee te maken hebben dat zij er in de praktijk geen ervaring mee hebben.

FIGUUR 4.4: STELLING: IK VERWACHT DAT DE MELDPlicht EEN EFFECTIEF MIDDEL IS OM (DE ONDERSTEUNING VAN) TERRORISTISCHE ACTIVITEITEN TE VERMINDEREN (N=173)



De gemiddelde score op een schaal van 1 tot 5 bedraagt 3,1.¹⁰⁶

Interviews met professionals

In de interviews is aan professionals gevraagd wat zij verwachten van de meldplicht. Bij professionals is er een wisselend beeld van de verwachtingen over de meldplicht.

Toegevoegde waarde

Aan de ene kant wordt door sommige professionals ingeschat dat de meldplicht mogelijk een effectief instrument is of kan zijn. Een professional van de NCTV die betrokken was bij het opleggen van de Twbmt-meldplicht geeft aan dat dit de dreiging enigszins wegneemt, omdat de persoon weet dat hij/zij in beeld is. De gesprekspartner geeft aan dat het meten van een direct effect lastig blijft bij veiligheidsmaatregelen. Een professional van een gemeente waar de wet is toegepast ziet vooral meerwaarde in casussen waarbij het niet mogelijk is om op andere wijze zicht op een persoon te krijgen en/of als een persoon in de anonimiteit verdwijnt. Deze gesprekspartner geeft tegelijkertijd aan dat in de meeste gevallen wel goed zicht op de betrokkene kan worden verkregen door de inzet van zorggerelateerde interventies.

Een andere professional geeft aan dat met de meldplicht structureel contact kan worden onderhouden en een voortdurend gesprek gevoerd kan worden over de resocialisatie van een persoon. Deze gesprekspartner geeft aan dat de meldplicht niet altijd tot contact leidt, maar dat er wel een moment van echt contact met de persoon is. Een andere gesprekspartner verwacht dat door middel van een meldplicht binding met een persoon wordt gehouden. Deze gesprekspartner noemt het een middel om een vinger aan de pols te houden bij een persoon.

Kanttekeningen bij de effectiviteit

Andere professionals zetten kanttekeningen bij de effectiviteit van de meldplicht uit de Twbmt. We spraken met twee rechtshulpverleners die betrokken waren bij zaken waarin de Twbmt-meldplicht is opgelegd. Beide gesprekspartners hadden niet het idee dat de meldplicht bijdraagt aan concreet zicht op de persoon en leidt tot een gesprek; de melder meldt zich en daar blijft het bij. Een van de rechtshulpverleners stelt dat als een persoon écht een dreiging zou vormen voor de nationale veiligheid, de persoon zich niet wekelijks bij de politie zal melden. Ook spraken we met een professional van een gemeente waar in het verleden een Twbmt-meldplicht is opgelegd. Deze gesprekspartner geeft aan dat de persoon aan wie de meldplicht is opgelegd zich meldde en daarna direct naar buiten liep.

¹⁰⁶ Hierbij staat een 1 voor het antwoord 'helemaal mee oneens' en een 5 voor het antwoord 'helemaal mee eens'.

Meerdere professionals geven verder aan dat er in de periode tussen de contactmomenten in geen zicht is op de persoon. Een andere gesprekspartner geeft aan dat een meldplicht vaak een formaliteit is. Deze gesprekspartner benadrukt bovendien dat het voeren van een gesprek in het kader van een meldplicht van een politiefunctionaris specifieke vaardigheden vereist. Een praktisch probleem bij het uitvoeren van een Twbmt-meldplicht kan volgens deze gesprekspartner zijn dat een politiefunctionaris met het bijbehorende CTER-specialisme aanwezig moet zijn op het tijdstip van melden. Een andere professional stelt dat een meldplicht bij een politiebureau een gesprek van tien minuten zal inhouden met plaatselijke bureaumedewerkers en dat het dan wordt 'afgevinkt'.

4.5 Conclusie

De centrale veronderstelling van de meldplicht is dat zicht wordt gerealiseerd op de persoon, wat bijdraagt aan het beschermen van de nationale veiligheid. In de memorie van toelichting wordt niet beschreven hoe dit zicht op de persoon tijdens de meldmomenten bij de politie bijdraagt aan het beschermen van de nationale veiligheid en ook in de literatuur vinden we hier geen concrete aanwijzingen voor.

De meldplicht kan ook opgelegd worden in combinatie met een andere Twbmt-maatregel, zoals een contactverbod, een uitreisverbod of een gebiedsverbod, ter handhaving en naleving daarvan. Vanwege de doorlopende aard van deze andere verboden lijkt het handhaven door middel van een meldplicht ons niet aannemelijk: het is in de periode tussen de meldmomenten immers mogelijk om contact te hebben met personen, een gebied te betreden of uit te reizen. Wel lijkt bij een specifiek bepaald gebiedsverbod (locatie, tijdstip) een meldplicht relevant ter handhaving ervan; een persoon kan immers niet tegelijkertijd op twee verschillende plekken aanwezig zijn.

De meldplicht is in totaal aan acht personen opgelegd. In de helft van de gevallen is de meldplicht opgelegd in combinatie met een andere Twbmt-maatregel, zoals ter handhaving van een gebiedsverbod of contactverbod. Het is niet mogelijk om concrete uitspraken te doen over de effectiviteit van de opgelegde meldplichten, omdat niet gemeten kan worden of de nationale veiligheid verbeterd is door de opgelegde meldplicht. Het is bijvoorbeeld wel vast te stellen dat in de gevallen waarin een meldplicht is opgelegd geen aanslag is gepleegd, maar het is niet vast te stellen welke bijdrage de meldplicht daaraan heeft geleverd of dat anders ook geen aanslag gepleegd zou zijn. Wel is er informatie uit de dossierstudie over effecten van de opgelegde meldplichten. Uit de dossierstudie blijkt dat in ieder geval in twee gevallen waar een meldplicht is opgelegd, geen gesprek is gevoerd met de persoon. De persoon meldde zich en ging vervolgens weer weg.

In de enquête geeft bijna een derde (31%) van de gemeentelijke respondenten aan het eens te zijn met de stelling dat zij verwachten dat de meldplicht een effectief middel is om (de ondersteuning van) terroristische activiteiten te verminderen. Uit de interviews met professionals komt een wisselend beeld naar voren over de ervaringen en verwachtingen van de effectiviteit van de meldplicht. Sommige professionals geven aan dat de meldplicht kan leiden tot een (structureel) moment van contact. Anderen zijn kritischer en denken dat met een meldplicht geen zicht op een persoon wordt gerealiseerd, of hooguit beperkt zicht. Relevante kanttekeningen die zij plaatsen, is dat een persoon zich enkel meldt en weer vertrekt en dat de plaatselijke politiefunctionarissen over CTER-expertise moeten beschikken.

5 Gebiedsverbod

5.1 Inleiding

De Twbmt biedt op grond van het tweede lid van artikel 2 onder b de mogelijkheid om een gebiedsverbod op te leggen.

Een maatregel kan bestaan uit:

- b. Een verbod om zich te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten dan wel in een bepaald gedeelte of bepaalde delen van Nederland, dat niet groter is of die niet groter zijn dan strikt noodzakelijk voor de bescherming van de nationale veiligheid.

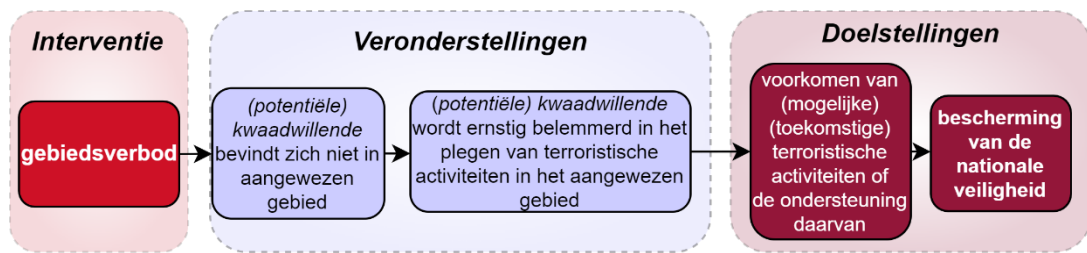
5.2 Veronderstellingen bij het gebiedsverbod

5.2.1 Inleiding

Het gebiedsverbod kan worden opgelegd als de dreiging die van een persoon uitgaat zich richt op een bepaald gebied. De reikwijdte van begrip ‘gebied’ wordt uitgelegd in de memorie van toelichting. De minister beschrijft dat het zowel kan gaan om (de omgeving van) een specifieke en nauwkeurig bepaalde plaats (zoals het Binnenhof), maar ook om een breder en uitgestrekter gebied, zoals een wijk, gemeente of regio. Met toepassing van het gebiedsverbod wordt de betreffende persoon uit een bepaald gebied geweerd. De minister beschrijft dat het opleggen van een gebiedsverbod de persoon ernstig zal belemmeren in het voorbereiden of plegen van bijvoorbeeld een aanslag.¹⁰⁷ De minister gaat niet verder in op de veronderstelde werking van het verbod. Een gesprekspartner vertelt dat het doel van het gebiedsverbod tweeledig was. Het eerste doel was om de latente dreiging in een bepaald gebied tegen te gaan. Deze situatie sluit aan bij de beschrijving in de memorie van toelichting. Een tweede situatie waarin het verbod volgens deze gesprekspartner soelaas kon bieden, was om te voorkomen dat personen in bepaalde gebieden zouden samscholen en met elkaar radicaal gedachtegoed zouden ontwikkelen. De veronderstelling was dat met het gebiedsverbod de verspreiding van de ideologie werd tegengegaan. Deze tweede situatie is niet in de memorie van toelichting beschreven.

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34359 nr. 3.

FIGUUR 5.1: VERONDERSTELLINGEN VAN HET GEBIEDSVERBOD



5.2.2 Veronderstellingen bij de handhaving van het gebiedsverbod

Ook voor het gebiedsverbod geldt dat overtreding daarvan een misdrijf is. Opzettelijk handelen in strijd daarmee kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of met een geldboete van de derde categorie (art. 8 lid 1 Twbmt). De overtreder kan in voorlopige hechtenis worden gehouden (art. 67 WvSv). Handhaving van het gebiedsverbod ligt in de handen van de politie. Politieambtenaren van het betrokken basisteam worden expliciet geïnstrueerd over de persoon.¹⁰⁸ In de memorie van toelichting wordt beschreven dat ook ‘anderen dan de politie’ een rol kunnen spelen in de handhaving van het verbod. De minister geeft het voorbeeld dat als het gebiedsverbod inhoudt dat de betreffende persoon zich niet mag ophouden op een evenemententerrein, een particulier beveiligingsbedrijf een rol kan spelen. De particuliere beveiliging wordt dan geïnformeerd over de opgelegde maatregel en er moeten afspraken worden gemaakt tussen de particuliere beveiliging en de politie om te garanderen dat de politie direct ter plaatse kan zijn als de betreffende persoon toch pogingen doet het terrein te betreden.

Elektronisch toezicht op gebiedsverbod

Artikel 2a lid 1 van de Twbmt regelt de bevoegdheid om de naleving van het gebiedsverbod te controleren met een technische voorziening, zoals een enkelband die met GPS-signalen controle op naleving van het verbod mogelijk maakt. ‘Ten aanzien van de inzet van een technische voorziening (enkelband) geldt dat dit inderdaad de handhaafbaarheid van een gebiedsverbod sterk kan verbeteren omdat indien de betrokkene het verboden gebied nadert of zelfs betreedt, de politie direct kan ingrijpen.¹⁰⁹ Het inzetten van elektronisch toezicht vergt een zelfstandig besluit waarbij getoetst wordt aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Concreet betekent dit dat het middel alleen wordt toegepast als er geen minder belastend alternatief beschikbaar is en de naleving van het verbod niet ook op andere wijze voldoende te controleren is.

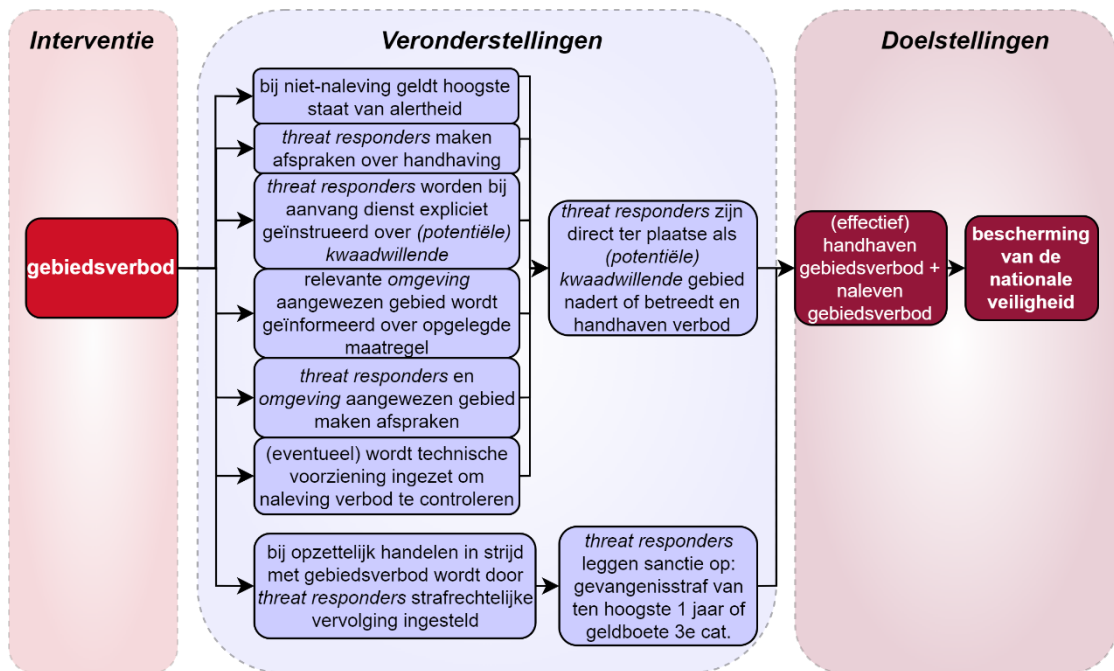
De minister benadrukt in de memorie van toelichting dat als het gebiedsverbod wordt overtreden, de ‘hoogste staat van alertheid ten aanzien van de desbetreffende persoon’ geldt, omdat er op dat moment ‘ernstig rekening mee [moet] worden gehouden dat de betreffende persoon zich met terroristische activiteiten inlaat’.¹¹⁰

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34359 nr. 3.

¹⁰⁹ Kamerstukken I 2021/22, 35917 nr. D.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34359 nr. 3.

FIGUUR 5.2: VERONDERSTELLINGEN HANDHAVEN GEBIEDSVERBOD



5.2.3 Beoordeling van de beleidstheorie

Hierna beoordelen we de beleidstheorie. We beoordelen eerst de veronderstellingen bij het gebiedsverbod (1) en vervolgens de veronderstellingen bij het handhaven ervan (2).

1. Beoordeling van de veronderstellingen bij het gebiedsverbod

Onderbouwing van de veronderstellingen

Bij de totstandkoming van de Twbmt is de werking van het gebiedsverbod in de memorie van toelichting van de Twbmt niet (theoretisch of empirisch) onderbouwd. Een gesprekspartner geeft aan dat ook voor het gebiedsverbod geldt dat bij de onderbouwing ervan ervaringen zijn betrokken van vergelijkbare gebiedsverboden in andere wetgeving, zoals de eerdergenoemde Wet MBEVO. Ook in dit geval geldt dat een dergelijke vergelijking beperkte informatie oplevert over de werking van het gebiedsverbod uit de Twbmt, omdat het doel, de doelgroep en de problematiek afwijkt van die van bijvoorbeeld openbare ordeverstoorers.

Veronderstelling: persoon wordt belemmerd in plegen aanslag

De veronderstelling van het gebiedsverbod is dat een persoon zich niet bevindt in het aangewezen gebied en daardoor in dat gebied belemmerd wordt in het voorbereiden of plegen van bijvoorbeeld een aanslag. De veronderstelling is in die zin overtuigend dat de persoon aan wie het verbod is opgelegd zich – bij het naleven van het verbod – niet in het aangewezen gebied bevindt en dáár (voor de duur van het verbod) geen aanslag kan plegen. Ook in de evaluatie van 2020 is dit bevestigd.¹¹¹ Het gaat hier wel om de situatie dat het verbod wordt nageleefd. In de praktijk is het niet waarschijnlijk dat een ((zwaar) geradicaliseerde) persoon met de intentie in het gebied een aanslag te plegen zich door het gebiedsverbod laat weerhouden om het gebied te betreden. Effectieve handhaving van het gebiedsverbod is daarom van essentieel belang (zie volgend kopje). Daarnaast is het niet vast te stellen of het opleggen van het gebiedsverbod daadwerkelijk bijdraagt aan de bescherming van de nationale veiligheid.

¹¹¹ '(...) het gebiedsverbod leidt ertoe, in onderhavige [twee] casussen, dat personen zich niet meer in een aangewezen gebied kunnen begeven. Dit heeft ertoe geleid dat personen zijn belemmerd om in dat gebied terroristische activiteiten te plegen of zich bezig te houden met verspreiding van radicaal jihadistisch gedachtegoed.'

Veronderstelling: tegengaan verspreiden ideologie

De veronderstelling dat personen niet kunnen samenscholen en daarmee worden verhinderd om radicaal gedachtegoed te ontwikkelen en te verspreiden, is niet opgenomen in de memorie van toelichting, maar aan de orde gekomen in een van de gesprekken. Deze veronderstelling is daarmee niet toegelicht of onderbouwd. De veronderstelling vinden we aannemelijk in die zin dat personen elkaar in het betreffende gebied niet meer fysiek kunnen treffen en daar dus ook niet kunnen samenscholen en/of gezamenlijk radicaal gedachtegoed ontwikkelen. Uit onderzoek blijkt dat het ontmoeten van radicale personen een belangrijke triggerfactor is in het radicaliseringsproces van het ontvankelijk worden voor extremistisch gedachtegoed.¹¹² Met het gebiedsverbod wordt (in theorie) in het betreffende gebied een belemmering opgeworpen voor het verspreiden van de ideologie. Deze veronderstelling vinden we aannemelijk. Het verbod laat echter onverlet dat de ((zwaar) geradicaliseerde) persoon zich kan verplaatsen en ergens anders extremistisch gedachtegoed verspreidt. Ook wordt de ((zwaar) geradicaliseerde) persoon niet weerhouden om via digitale weg de ideologie te verspreiden. Internet is vaak het middel om radicale ideeën te verspreiden en de draagwijdte ervan mag niet onderschat worden.¹¹³ In de beleidsreactie op het evaluatierapport over de Twbmt in 2020 beschrijft de minister dat personen met zowel het gebieds- als contactverbod via digitale weg contact kunnen onderhouden, maar dat dit de toegevoegde waarde van beide verboden onverlet laat: fysieke aanwezigheid en ontmoetingen kunnen door de verboden worden voorkomen.¹¹⁴

Voorziene neveneffecten en averechtse effecten

Voor het gebiedsverbod geldt, net als voor de andere maatregelen, dat in de memorie van toelichting geen aandacht is voor (de omgang met) eventuele neveneffecten of averechtse effecten ervan. Denk aan de weerstand die bij de persoon kan ontstaan als het gebiedsverbod wordt opgelegd en de gevolgen daarvan. Wel is de minister zich bewust van de 'ingrijpende aard' van de maatregelen, in zoverre dat de minister erkent dat met het opleggen van de maatregelen een inbreuk kan worden gemaakt op grondrechten.

2. Beoordeling van de veronderstellingen bij de handhaving van het gebiedsverbod*Handhaving afhankelijk van opgelegde verbod*

Bij het handhaven van het gebiedsverbod moet het betreffende basisteam van de politie in het gebied expliciet geïnstrueerd worden. Het ligt voor de hand dat dit bijdraagt aan het herkennen van de persoon (en daarmee aan het handhaven van het gebiedsverbod). Voor de rest ligt het in de rede dat effectieve handhaving afhankelijk is van verschillende aspecten, zoals het betreffende gebied, de bekendheid van de persoon bij de omgeving, de duur van het verbod en de beschikbare handhavingscapaciteit bij de politie. Het is bijvoorbeeld aannemelijk dat handhaven gecompliceerder is als het gebied een volledige gemeente beslaat, de persoon onbekend is bij de bevolking en deze dus geen signalerende rol kan hebben, het verbod voor langere tijd geldt en de handhavingscapaciteit krap is.

Gebiedsverbod in combinatie met meldplicht

In de memorie van toelichting staat dat het gebiedsverbod volgens het Openbaar Ministerie in bepaalde gevallen moeilijk handhaafbaar zou zijn. De minister stelt daarover: 'Het door het Openbaar Ministerie geconstateerde probleem dat een gebiedsverbod in bepaalde gevallen (bijvoorbeeld bij een grote manifestatie) moeilijk handhaafbaar zou zijn, kan worden onder-

¹¹² L. Nickelson e.a., *Extremistisch denken en doen*, WODC: 2021, p. 142.

¹¹³ J. Noppe, J. Hellinckx, M. Vande Velde (Associatieonderzoeksgroep Governance of Security), *Polarisering en radicalisering: een integrale preventieve aanpak*, p. 30. Ongedateerd.

¹¹⁴ Beleidsreactie WODC-rapport Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, 8 april 2020, p. 3.

vangen door de persoon die een gebiedsverbod opgelegd heeft gekregen eveneens een meldplicht op te leggen.’ De combinatie van de meldplicht met het gebiedsverbod ligt volgens de minister minder voor de hand bij ‘een wat plaats en tijd betreft minder concrete dreiging’.¹¹⁵ Daaruit valt op te maken dat de combinatie met de meldplicht vooral bedoeld is voor de tegenovergestelde situatie, waarbij de plaats en tijd van het gebiedsverbod specifiek zijn. Als de persoon zich niet meldt, gaat er een signaal uit naar de surveillerende politieteams, wat de handhaving van het gebiedsverbod bevordert. In zoverre is de beleidslogica van de meldplicht ter effectuering van een gebiedsverbod op papier aannemelijk, mits de tijd en plaats waarop het gebiedsverbod betrekking heeft specifiek zijn en bepaald. Voor een voortdurend gebiedsverbod ligt de meldplicht als handhavingsmaatregel minder voor de hand.

Eenzelfde beleidslogica voor handhaving ligt ook ten grondslag aan de vergelijkbare meldplicht op grond van de Wet MBVEO (artikel 172a Gemeentewet) voor bijvoorbeeld het handhaven van een stadionverbod of voorkomen van overlast tijdens de jaarwisseling. In de memorie van toelichting van de Twbmt verwijst de minister naar deze meldplicht, die net als de meldplicht uit de Twbmt kan worden opgelegd ter effectuering van een gebiedsverbod.^{116 117} In de memorie van toelichting van de Wet MBVEO wordt daarover gezegd: ‘Door een gebiedsverbod in combinatie met een meldingsplicht kunnen de hooligans niet bij of rondom een wedstrijd aanwezig zijn (...)’.¹¹⁸ De minister onderbouwt de werking van de meldplicht in de memorie van toelichting verder niet aan de hand van de ervaringen en effecten van de Wet MBVEO.^{119,120}

Reactieve signalering

Voor het handhaven van het gebiedsverbod geldt de complicatie dat het voor een groot deel zal gaan om reactieve signalering: de agenten signaleren de persoon in het gebied waarvoor het verbod geldt. Dit betekent dat de persoon het verbod al heeft overtreden, met alle mogelijke (gevreesde) gevolgen van dien. De effectiviteit van het verbod wordt daardoor ernstig ingeperkt.

Elektronische voorziening

De Twbmt biedt verder de mogelijkheid om een elektronische voorziening te treffen voor de handhaving van een gebiedsverbod in de vorm van een enkelband. De minister geeft aan dat de toepassing van een elektronische voorziening ter handhaving juist bedoeld is voor situaties waarbij geen alternatieven denkbaar zijn, zoals bij een gebiedsverbod dat zich uitstrekt tot bijvoorbeeld de hele gemeente.¹²¹ Het is aannemelijk dat de inzet van een technische voorziening de handhaafbaarheid van een gebiedsverbod versterkt, er kan immers worden ingegrepen als de persoon het verboden gebied nadert en/of betreedt. Dit wordt ondersteund in de literatuur; de inzet van een elektronische voorziening is in de publicatie *Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffer* als succesfactor benoemd.¹²²

¹¹⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

¹¹⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31467, nr. 3.

¹¹⁷ In de memorie van toelichting daarvan wordt beschreven dat de meldplicht op grond van de Wet MBVEO tot doel heeft om de effectuering van het gebiedsverbod (op bepaalde tijdstippen) te versterken. Het doel is daarmee vrijwel gelijk aan de meldplicht uit de Twbmt.

¹¹⁸ Kamerstukken II 2007/8, 31467, nr. 3.

¹¹⁹ Uit de Evaluatie van de Wet MBVEO uit 2021 blijkt het volgende: ‘Respondenten zien de meldingsplicht in combinatie met het gebiedsverbod als een (mogelijk) nuttig instrument voor voetbalgerelateerde overlast en overlast bij evenementen.’

¹²⁰ *Evaluatie Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*, Pro Facto, 2021.

¹²¹ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 7.

¹²² Zie ook Fechner en Nagtegaal, Het gebiedsverbod in perspectief, wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen, p. 158.

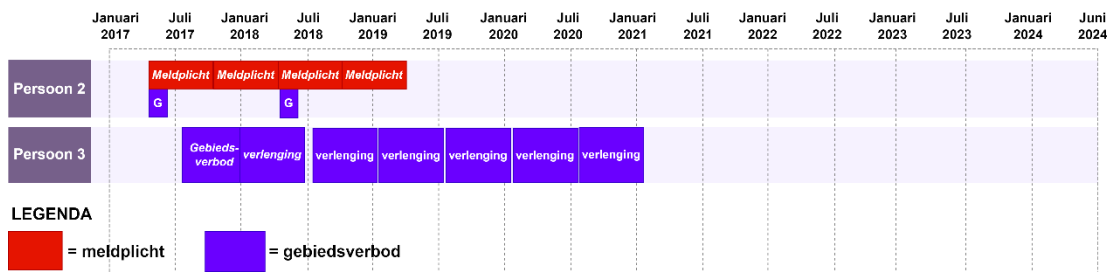
5.3 Toepassing van het gebiedsverbod

Het gebiedsverbod is in twee zaken opgelegd. Persoon 2 kreeg na één jaar een nieuw gebiedsverbod opgelegd. Aan deze persoon werden beide gebiedsverboden opgelegd in combinatie met een meldplicht. Ook werd bij beide gebiedsverboden een enkelband aan persoon 2 opgelegd, ter handhaving van het gebiedsverbod. Deze twee gebiedsverboden hadden betrekking op de omgeving van een evenement en de duur van de gebiedsverboden was in beide gevallen twee dagen (de duur van het evenement). Het eerste gebiedsverbod is achteraf door de rechter vernietigd, vanwege de onzorgvuldige totstandkoming ervan.¹²³

Bij persoon 3 aan wie een gebiedsverbod werd opgelegd werd het verbod in eerste instantie opgelegd voor de duur van zes maanden. Dit gebiedsverbod had betrekking op specifieke wijken. Het gebiedsverbod werd zes keer verlengd. De vijfde en de zesde verlenging van het gebiedsverbod zijn door de rechtbank vernietigd vanwege een motiveringsgebrek.¹²⁴

Onderstaand figuur geeft een tijdlijn weer van de twee casussen waarin een gebiedsverbod is opgelegd.

FIGUUR 5.3: OPGELEGDE GEBIEDSVERBODEN IN TIJDLIJN



Uit de bestudeerde beschikkingen blijkt dat de opgelegde gebiedsverboden tot doel hadden om de personen uit een bepaald gebied of van een bepaalde plaats of object te weren om hen daarmee ernstig te belemmeren in de verdere ontplooiing van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

5.4 Verwachtingen en ervaringen

5.4.1 Dossierinformatie over effecten van de opgelegde gebiedsverboden

Uit beide dossiers blijkt informatie over de effecten van de gebiedsverboden. Uit het dossier van persoon 2 blijkt dat de persoon waar het verbod betrekking op had is aangehouden, omdat het verbod overtreden werd geacht. Hieruit volgt dat het verbod gehandhaafd werd en dat een overtreding geconstateerd is. Of de maatregel daadwerkelijk bijdroeg aan de nationale veiligheid is niet vast te stellen. Uit het dossier blijkt niet of persoon 2 op het moment van aanhouden een concreet gevaar vormde voor de nationale veiligheid. Het opgelegde gebiedsverbod is achteraf door de rechter vernietigd, omdat het gebied niet helder beschreven was.¹²⁵ Uit het dossier volgt verder dat de persoon in kwestie na het opgelegde gebiedsverbod nog steeds een

¹²³ ECLI:NL:RBROT:2017:5500.

¹²⁴ ECLI:NL:RBDHA:2020:13885.

¹²⁵ ECLI:NL:RBROT:2017:5500.

gevaar voor de nationale veiligheid wordt geacht; de aan de persoon opgelegde meldplicht wordt verlengd en een jaar na het opleggen van het eerste gebiedsverbod wordt aan de persoon een nieuw gebiedsverbod opgelegd voor hetzelfde evenement.

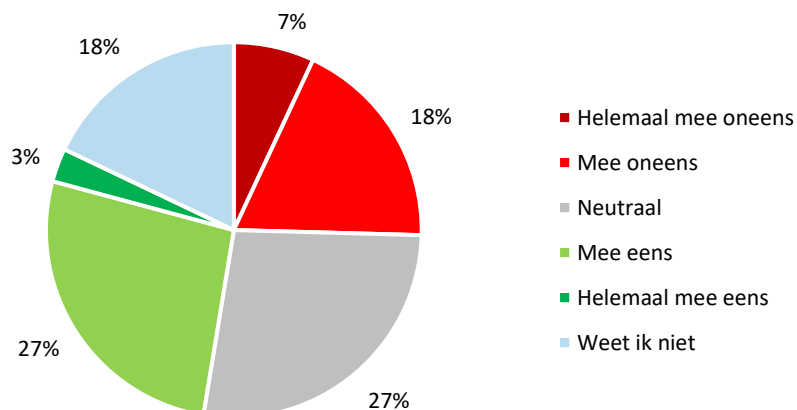
Bij persoon 3 is het gebiedsverbod zes keer verlengd, waarbij de vijfde en zesde verlenging door de rechtbank zijn vernietigd. De persoon wordt ook na het opleggen van het eerste verbod nog een gevaar voor de nationale veiligheid geacht. De bestuurlijke rapportages bij de verlengingen bevat informatie over de effecten van het gebiedsverbod. Daarin wordt gesteld dat het direct verspreiden van jihadistisch gedachtegoed in de betreffende wijken effectief wordt verhinderd door het gebiedsverbod. Er wordt echter ook benoemd dat persoon 3 diens gedrag blijft voortzetten. Het gaat daarbij onder andere om prediken en het actief verspreiden van diens overtuigingen. Hij predikt weliswaar niet in de wijken waarvoor het gebiedsgebod geldt, maar wel in aanpalende gebieden. In de bestuurlijke rapportage wordt beschreven dat er aanwijzingen zijn dat persoon 3 diens werkgebied heeft verplaatst. De politie acht de persoon nog steeds van grote invloed op de islamitische gemeenschap. Ook worden negatieve effecten van het gebiedsverbod genoemd; het opgelegde verbod (en de daarbij behorende beperking van de vrijheid van meningsuiting) draagt bij aan een beeld van slachtofferschap, vijanddenken en kan polariserend werken.

5.4.2 Beelden van professionals bij het gebiedsverbod

Enquête: ingeschatte effectiviteit professionals

Aan respondenten die in de enquête aangaven dat in hun gemeente geen gebiedsverbod op grond van de Twbmt was opgelegd, is gevraagd op een schaal 1 (helemaal mee oneens) tot 5 (helemaal mee eens) aan te geven of zij verwachtten dat het gebiedsverbod een effectief middel is om (de ondersteuning van) terroristische activiteiten te verminderen. Bijna een derde (30%) van de respondenten is het (helemaal) met deze stelling eens. Precies een kwart (25%) is het (helemaal) oneens met deze stelling. 27% van de respondenten geeft aan dit niet te weten. Een waarschijnlijke verklaring daarvoor is dat er weinig ervaring is met de Twbmt waardoor het lastig is om een inschatting te maken van de effectiviteit.

FIGUUR 5.4: STELLING: IK VERWACHT DAT HET GEBIEDSVERBOD EEN EFFECTIEF MIDDEL IS OM (DE ONDERSTEUNING VAN) TERRORISTISCHE ACTIVITEITEN TE VERMINDEREN (N=173)



De gemiddelde score op een schaal van 1 tot 5 bedraagt 3,0.

Diverse respondenten wijzen in de enquête onder ‘overige opmerkingen’ op moeilijkheden met de handhaafbaarheid van onder andere het gebiedsverbod. Een respondent geeft als voorbeeld dat een persoon zich ook kan vermommen, waardoor het moeilijk wordt het gebiedsverbod te handhaven.

Interviews met professionals

In de interviews is aan professionals gevraagd wat zij verwachten van het gebiedsverbod. Een rechtshulpverlener die direct betrokken was bij een zaak waarin een gebiedsverbod op grond van de Twbmt is opgelegd, wijst op de impact op het leven van de persoon aan wie een gebiedsverbod wordt opgelegd. Gesprekspartner wijst bovendien op problemen met de handhaafbaarheid van het verbod en stelt ter discussie of met een wekelijkse meldplicht een gebiedsverbod kan worden gehandhaafd. Een persoon kan zich in de tussenliggende momenten nog steeds in het gebied begeven.

Ook andere professionals plaatsen in de interviews kanttekeningen bij het handhaven van het gebiedsverbod en onderstrepen de complexiteit daarvan. Daarbij is de centrale boodschap dat het niet goed mogelijk is om 24/7 te controleren of een persoon zich niet in het aangewezen gebied begeeft.

Andere professionals kunnen zich wel wat voorstellen bij de meerwaarde van het gebiedsverbod. Een gesprekspartner noemt bijvoorbeeld dat het gebiedsverbod het contact tussen een persoon met een andere extremist kan doorkruisen en dat het daardoor een barrière kan vormen tegen het ronselen van mensen. Een andere gesprekspartner geeft aan dat het gebiedsverbod als maatregel zich ook heeft bewezen in niet-extremistische casuïstiek, al gaat het daarbij niet om het Twbmt-gebiedsverbod. De gesprekspartner vervolgt echter dat als een persoon zwaar geradicaliseerd is, de persoon waarschijnlijk geen boodschap zal hebben aan een gebiedsverbod.

Twee professionals spreken daarnaast uit dat een gebiedsgebod, zoals dat ook in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) wordt toegepast, een alternatief of aanvulling zou zijn voor het huidige gebiedsverbod. Het voordeel van een gebiedsgebod ten opzichte van een -verbod is volgens hen dat er meer zicht is op de persoon. Ten opzichte van een gebiedsverbod verkleint een gebiedsgebod het leefgebied en vergroot het de handhaafbaarheid.

5.5 Conclusie

Het gebiedsverbod kan worden opgelegd als de dreiging die van een persoon uitgaat zich richt op een bepaald gebied. De veronderstelling is dat het opleggen van een gebiedsverbod de persoon ernstig zal belemmeren in het voorbereiden of plegen van bijvoorbeeld een aanslag. Door het gebiedsverbod kan een persoon zich in theorie niet in het aangewezen gebied bevinden gedurende het verbod (en kan daar dus geen aanslagen plegen). De vraag is of een (zwaar) geradicaliseerd persoon zich door het verbod laat weerhouden het gebied toch te betreden, ook gelet op het relatief lage strafmaximum. Met een elektronische voorziening zoals een enkelband wordt de handhaafbaarheid verhoogd. Dit kan echter niet lichtzinnig ingezet worden en het vergt een proportionaliteits- en subsidiariteitstoets. Concreet betekent dit dat het middel alleen wordt toegepast als er geen minder belastend alternatief beschikbaar is en de naleving van het verbod niet ook op andere wijze voldoende te controleren is.

Heeft een persoon daadwerkelijk kwade intenties, dan is het voorstelbaar dat de persoon niet in het aangewezen gebied maar ergens anders een aanslag pleegt. Mogelijke averechtse effecten van het gebiedsverbod, zoals weerstand die bij het opleggen ervan kan ontstaan, zijn bij de totstandkoming van de Twbmt niet in beeld gebracht.

In de enquête onder gemeenten is respondenten de stelling voorgelegd of zij verwachten dat het gebiedsverbod een effectief middel is om terroristische activiteiten te verminderen. Bijna een derde (30%) van de respondenten is het (helemaal) eens met deze stelling en een kwart van de respondenten (25%) is het (helemaal) oneens met deze stelling. In de interviews zijn gesprekspartners kritisch over dit instrument. Professionals wijzen met name op de complexiteit van de handhaafbaarheid van de maatregel. Zij geven aan dat het moeilijk is om 24/7 te controleren of een persoon zich in het verboden gebied begeeft.

Het gebiedsverbod is aan twee personen opgelegd. In beide gevallen is dat gebeurd in combinatie met een meldplicht en in één geval werd een enkelband opgelegd ter handhaving van het gebiedsverbod. In het dossier van de tweede casus wordt opgemerkt dat het gebiedsverbod bijdraagt aan het verhinderen van het verspreiden van jihadistisch gedachtegoed in het betreffende gebied, maar dat de persoon diens gedrag blijft voortzetten, de ideologie onveranderd blijft en diens activiteiten verplaatst naar aanpalende gebieden.

6 Contactverbod

6.1 Inleiding

Een andere bestuursrechtelijke maatregel op grond van de Twbmt is dat artikel 2, tweede lid onder c, de mogelijkheid biedt om een contactverbod op te leggen:

Een maatregel kan bestaan uit:

- c. een verbod om zich te bevinden in de nabijheid van een of meer bepaalde personen.

6.2 Veronderstellingen bij het contactverbod

6.2.1 Veronderstellingen bij het contactverbod

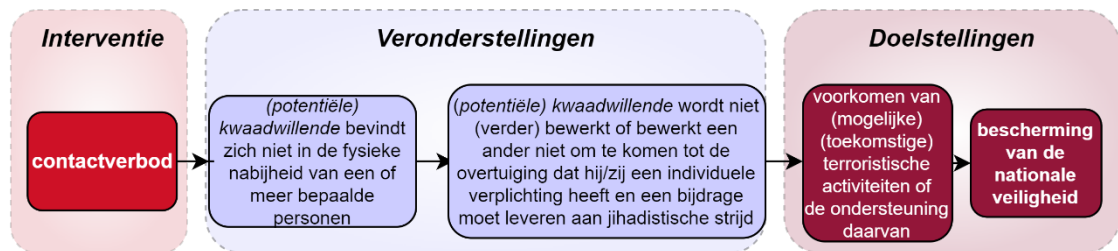
De minister beschrijft in de memorie van toelichting dat het contactverbod kan worden opgelegd 'indien de dreiging is gericht op een bepaald persoon'.¹²⁶ Het kan daarbij volgens de minister gaan om contact waarbij een persoon 'bewerkt wordt om te komen tot de overtuiging dat hij een individuele verplichting heeft om de islam te verdedigen'. In de inleiding van de memorie van toelichting geeft de minister aan dat dreiging kan worden geconcludeerd op basis van een samenstel van gedragingen, zoals 'contacten met andere geradicaliseerde personen' en het 'in groepsverband bespreken van belangrijke islamitische geloofsthema's op een zodanige wijze dat de deelnemers zelf de conclusie trekken dat zij een bijdrage moeten leveren aan de jihadistische strijd'. De minister gaat in de memorie van toelichting niet verder in op doelstellingen van het contactverbod en de manier waarop het verbod een bijdrage levert aan de bescherming van de nationale veiligheid.

Een gesprekspartner vertelt dat het contactverbod bedoeld is om het verspreiden van de ideologie te voorkomen en te voorkomen dat er een netwerk wordt gesmeed. De gesprekspartner stelt daarbij dat er veel contactmomenten nodig zijn om het jihadistisch gedachtegoed (goed) over te brengen en dat het vanuit deze overtuiging niet wenselijk is dat bepaalde personen contact met elkaar hebben. Deze veronderstelling is niet opgenomen in de memorie van toelichting.

¹²⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3.

Bij de totstandkoming van de Twbmt is de optie genoemd om met het contactverbod niet alleen een mogelijkheid te geven om fysiek contact te verbieden, maar ook ander (digitaal) contact. De minister achtte dat destijds niet wenselijk, omdat ‘een dergelijk verbod niet handhaafbaar zou zijn’.^{127 128}

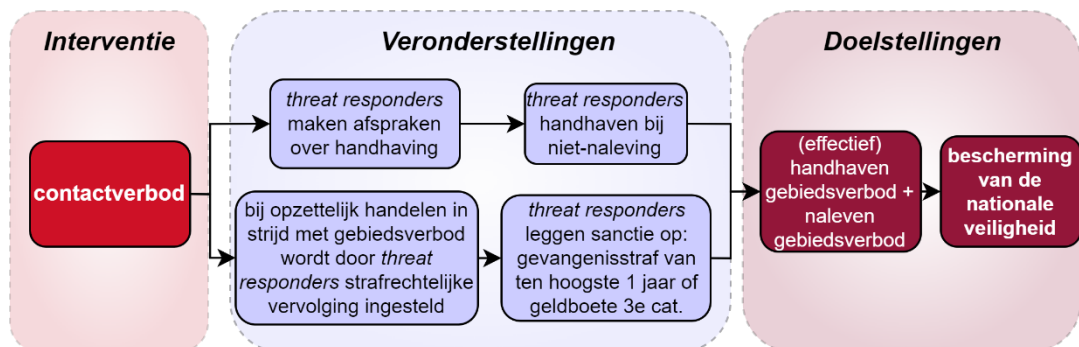
FIGUUR 6.1: VERONDERSTELLINGEN VAN HET CONTACTVERBOD



6.2.2 Veronderstellingen bij de handhaving van het contactverbod

Ook voor het contactverbod geldt dat overtreding ervan een misdrijf is en dat handhaving daarvan een taak van de politie is. In de lokale driehoek kunnen afspraken worden gemaakt over de manier waarop de politie daaraan uitvoering geeft. Handelt de persoon opzettelijk in strijd met het contactverbod, dan wordt dit gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie (art. 8 lid 1 Twbmt). De overtreder kan ook in voorlopige hechtenis worden gehouden (art. 67 WvSv). Over het handhaven van het contactverbod geeft de minister in de memorie van toelichting geen informatie, behalve dat een meldplicht kan worden opgelegd ter handhaving van het contactverbod.¹²⁹

FIGUUR 6.2: VERONDERSTELLINGEN HANDHAVEN CONTACTVERBOD



6.2.3 Beoordeling beleidstheorie

Bij de beoordeling van de beleidstheorie gaan we eerst in op de veronderstellingen bij het contactverbod en of deze door de literatuur worden ondersteund. Vervolgens beoordelen we de veronderstellingen bij het handhaven van het contactverbod.

¹²⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34369, nr. 6.

¹²⁸ In de memorie van toelichting van de verlenging van de Twbmt beschrijft de minister verder dat ‘een maatregel die tot doel heeft de toegang tot het internet te beperken, leidt er bovendien al snel toe dat het doen van uitingen wordt verhinderd en staat daardoor op gespannen voet met het grondwettelijk recht op de vrijheid van meningsuiting’. Opmerkelijk is dat deze spanning met de vrijheid van meningsuiting niet is opgemerkt bij het fysieke contactverbod.

¹²⁹ Kamerstukken II 2015-2016, 34 359, nr. 3.

1. Beoordeling veronderstellingen bij het contactverbod

Veronderstelling: geen fysiek contact meer

Bij de totstandkoming van de wet en de verlenging daarvan zijn de veronderstellingen bij het contactverbod niet volledig geëxpliciteerd. Beschreven is dat het contactverbod ertoe leidt dat de betreffende persoon zich niet in de fysieke aanwezigheid bevindt van een of meer (andere) geradicaliseerde personen. Dit is navolgbaar en wordt bevestigd in de evaluatie van 2020, mits het contactverbod wordt nageleefd. Daarbij is het echter de vraag of een ((zwaar) geradicaliseerde) persoon zich daadwerkelijk door het contactverbod zal laten tegenhouden om contact te zoeken met bepaalde personen.

Veronderstelling: persoon kan niet verder ter plaatse worden bewerkt

De volgende 'stap' in de beleidslogica is dat het ontbreken van fysiek contact ertoe leidt dat een persoon niet (verder) wordt bewerkt om te komen tot de overtuiging dat hij een individuele verplichting heeft om de islam te verdedigen en dat het bijdraagt aan het voorkomen van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. In de memorie van toelichting is deze veronderstelling niet (empirisch of theoretisch) onderbouwd.

Een gesprekspartner geeft aan dat met het contactverbod ook wordt voorkomen dat de ideologie wordt verspreid en dat een netwerk wordt gesmeed, alsook dat de werking van het contactverbod onderbouwd is aan de hand van expertise bij verschillende partners (NCTV, politie, AIVD) over hoe een ideologie zich verspreidt. De gesprekspartner noemt dat er expertise was over de opbouw van het jihadistische discours; er is een bepaalde retoriek nodig om personen mee te nemen in het jihadistische gedachtegoed. Om dit gedachtegoed (goed) over te brengen, zijn veel contactmomenten nodig. Vanuit deze overtuiging is het niet wenselijk dat bepaalde personen contact met elkaar hebben. In de literatuur wordt deze veronderstelling onderbouwd: het ontmoeten van radicale personen is een belangrijke triggerfactor in het radicaliseringsproces van het ontvankelijk worden voor extremistisch gedachtegoed.¹³⁰ De veronderstelling dat met het contactverbod (een persoon niet (verder) door de betreffende persoon kan worden bewerkt met het jihadistisch gedachtegoed achten we daarom aannemelijk, al kan contact met anderen nog steeds plaatsvinden. In de evaluatie uit 2020 wordt er ook op gewezen dat het contactverbod kan leiden tot verschuivingen naar personen uit andere jihadistische netwerken en naar andere groepen ('verplaatsingseffecten').¹³¹

Andere vormen van contact

Het contactverbod maakt het niet onmogelijk om digitaal contact te hebben, bijvoorbeeld via de telefoon en/of via de mail. Ook in de evaluatie van 2020 wordt erop gewezen dat personen nog steeds online contact kunnen hebben.¹³² De AIVD onderschrijft dat personen bewerkt kunnen worden via het internet.¹³³ Bij de totstandkoming van de Twbmt is geopperd om met het contactverbod niet alleen fysiek contact te verbieden, maar ook ander (digitaal) contact.¹³⁴ De minister achtte een dergelijk verbod, zoals aangegeven, echter niet handhaafbaar. Daarnaast beschrijft de minister het volgende over het gebieds- en contactverbod.

¹³⁰ L. Nickelson e.a., *Extremistisch denken en doen*, WODC: 2021, p. 142.

¹³¹ B. van Gestel e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, WODC: 2020.

¹³² 'Handhaving van een fysiek contactverbod kan echter niet tegenhouden dat er online contact wordt onderhouden en dat er online plannen worden beraamd'. B. van Gestel e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, WODC: 2020.

¹³³ De AIVD beschouwt radicalisering als een sociaal fenomeen dat vaak zowel in het fysieke als in het virtuele leven plaatsvindt. Door het internet komt men sneller in contact met gelijkgestemden, kan men sneller ideologische ideeën uitwisselen en een bevestiging krijgen van de eigen ideologie. Bron: *Het Jihadistisch internet*, AIVD: 2012, p. 9.

¹³⁴ *Kamerstukken II 2015/16*, 34359, nr. 6.

'In hun huidige vorm staan deze maatregelen eraan in de weg dat een persoon zijn gedragingen in het betreffende gebied kan tentoonspreiden. De omstandigheid dat fysieke aanwezigheid en ontmoetingen kunnen worden voorkomen, is daartoe doorslaggevend. Immers is fysieke aanwezigheid van heel andere aard dan digitale aanwezigheid. Fysieke aanwezigheid heeft veelal veel meer invloed op aanwezigen dan digitale aanwezigheid gelet op de grotere afstand tot elkaar die met digitale aanwezigheid wordt ervaren'.¹³⁵

Dat beide contactvormen (fysiek en digitaal) van andere aard zijn, onderschrijven we. Het enkele bestaan van een fysiek contactverbod kan daarom wel degelijk effecten hebben. Dat fysieke aanwezigheid 'meer invloed' zou hebben op een persoon dan digitaal contact is echter discutabel. Internet wordt steeds meer gehanteerd om radicale ideeën te verspreiden en de draagwijdte ervan mag niet onderschat worden.¹³⁶

Voorziene neveneffecten en averechtse effecten.

Het contactverbod heeft niet alleen gevolgen voor de persoon die het opgelegd krijgt, maar ook voor de personen met wie geen contact meer onderhouden mag worden. Een heikel punt bij de totstandkoming van de wet was dat het soms niet wenselijk is dat deze personen ook weten dat ze in beeld zijn bij de politie, omdat ze bijvoorbeeld onderwerp van onderzoek zijn.

Voor het contactverbod geldt verder dat in de memorie van toelichting weinig aandacht is geweest voor (de omgang met) eventuele neveneffecten of averechtse effecten ervan, zoals de weerstand die bij het opleggen van een verbod kan ontstaan en de gevolgen daarvan. De minister is zich wel bewust van de 'ingrijpende aard' van de vrijheidsbeperkende maatregelen door te erkennen dat met het opleggen van de maatregelen een inbreuk kan worden gemaakt op bepaalde grondrechten.

2. Beoordeling veronderstellingen handhaven van het contactverbod

Het handhaven van het contactverbod uit de Twbmt lijkt lastig. Het gaat immers om een doorlopend verbod en als de politie er zeker van wil zijn dat het contactverbod nageleefd wordt, moeten er gedurende het contactverbod voortdurend politieagenten in de buurt zijn van de persoon voor wie het verbod geldt en dat die agenten weten van het contactverbod en handhavend optreden bij overtreding ervan. Alleen dan kan met zekerheid gezegd worden dat het contactverbod wordt nageleefd. Andere middelen om de handhaving ervan te realiseren, zoals elektronische monitoring bij het gebiedsverbod, gelden niet voor het contactverbod.

Handhaven door middel van meldplicht

De Twbmt biedt de mogelijkheid om een meldplicht op te leggen in combinatie met het contactverbod, ter effectuering van het contactverbod. Omdat het contactverbod een doorlopend verbod is en met de meldplicht het verbod slechts enkele momenten kan worden gecontroleerd, is het echter niet aannemelijk dat met het opleggen van de meldplicht het contactverbod wordt gehandhaafd. Dit wordt ook in de evaluatie van 2020 geconstateerd: 'Als het gaat om naleving van het contactverbod, is de opvatting van geïnterviewden dat een meldplicht van tweemaal per week het contact met anderen niet in de weg kan zitten. Er is voor en na de melding volop gelegenheid om andere mensen te treffen.'¹³⁷

¹³⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 3.

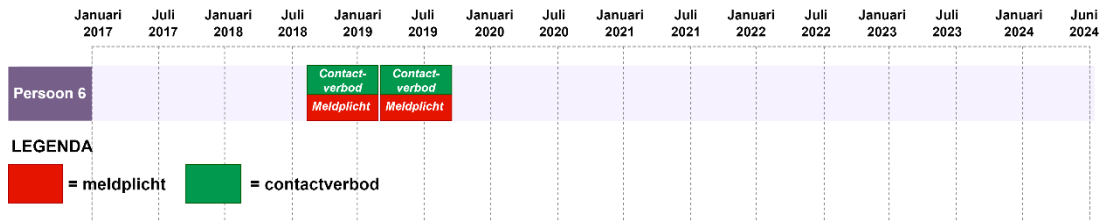
¹³⁶ J. Noppe, J. Hellinckx, M. Vande Velde (Associatieonderzoeksgroep Governance of Security), *Polarisering en radicalisering: een integrale preventieve aanpak*, p. 30.

¹³⁷ B. van Gestel e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, WODC: 2020, p. 56.

6.3 Toepassing van het contactverbod

Aan één persoon is een contactverbod opgelegd (hierna: persoon 6), in combinatie met een meldplicht. Aan de persoon werd een verbod opgelegd om zich te bevinden in de nabijheid van zeven personen. Uit het dossier blijkt dat al deze personen sterk geradicaliseerd zijn en deel uitmaken van de jihadistische beweging. Het contactverbod had de duur van zes maanden. Zowel het contactverbod als de opgelegde meldplicht zijn verlengd. In het volgende figuur is het opgelegde contactverbod weergegeven.

FIGUUR 6.3: OPGELEGDE CONTACTVERBODEN IN TIJDLIJN



In het dossier wordt beschreven dat het aannemelijk wordt geacht dat persoon 6 zich door het contact eerder geroepen zal voelen om terroristische activiteiten te ontplooiën of te ondersteunen en/of dat de persoon andersom anderen daartoe zal aanzetten. De contactverboden worden opgelegd om persoon 6 'een kans te geven zich te ontworstelen uit dit [jihadistische] netwerk'. De meldplicht die werd opgelegd strekte ook ter effectuering van het contactverbod. In de beschikking wordt daarover verder beschreven dat de meldplicht de persoon ervan moet weerhouden langdurig en aaneengesloten op te trekken met zijn geradicaliseerde contacten.

6.4 Verwachtingen en ervaringen

6.4.1 Dossierinformatie over effecten van het opgelegde contactverbod

Uit de motivering in de beschikking blijkt dat persoon 6 in het verleden al meermaals eerder opgelegde contactverboden¹³⁸ heeft overtreden.¹³⁹ Dit waren geen contactverboden op basis van de Twbmt, maar op basis van andere wetgeving. Daarnaast blijkt uit de beschikking dat het een deel van de personen op wie het contactverbod betrekking heeft, ook is verboden contact op te nemen met persoon 6. Deze opgelegde contactverboden zullen ook op grond van andere wetgeving zijn opgelegd. In deze gevallen is er dus sprake van een dubbel contactverbod.

In de bestuurlijke rapportage van de verlenging van het eerste contactverbod wordt aangegeven dat persoon 6 de contactverboden heeft nageleefd. De persoon heeft aangegeven geen behoefte te hebben om met de desbetreffende personen om te gaan. Of dit een direct gevolg is van het opgelegde contactverbod is niet vast te stellen. De persoon stelt verder dat de contactverboden diens bewegingsvrijheid en privéleven beperken. Omdat niet uitgesloten kan worden dat de persoon weer behoefte heeft aan contact, wordt het contactverbod toch verlengd.

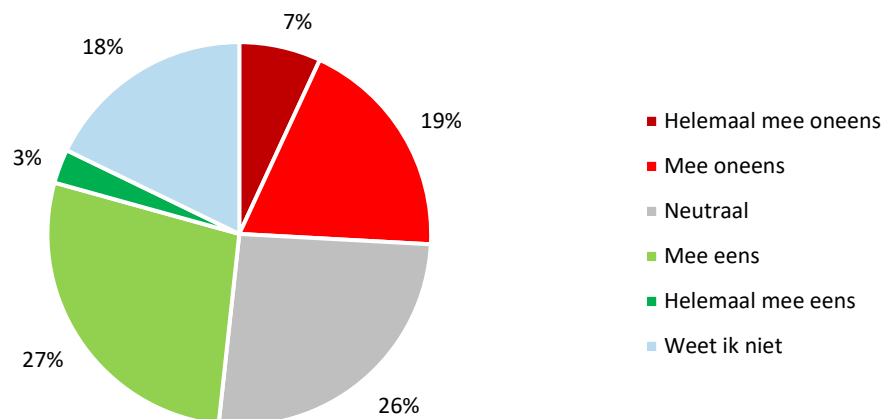
¹³⁸ Deze contactverboden zijn niet opgelegd op grond van de Twbmt. Het ging hierbij om voorwaarden (waaronder een contactverbod) die waren verbonden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling van de strafrechtelijke veroordeling.

¹³⁹ ECLI:NL:RBAMS:2018:7202, Rechtbank Amsterdam, AMS 18/5623 en 18/5624.

6.4.2 Enquête: ingeschatte effectiviteit contactverbod

Aan respondenten die in de enquête aangaven dat er in hun gemeente geen contactverbod op grond van de Twbmt is ingezet, is de stelling voorgelegd of zij verwachten dat het contactverbod een effectief middel is om (de ondersteuning van) terroristische activiteiten te verminderen. In onderstaand figuur is de respons op deze stelling weergegeven. Bijna een derde (30%) van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling. Ruim een kwart van de respondenten (26%) is het (helemaal) oneens met deze stelling. Ook is ongeveer een kwart (26%) van de respondenten neutraal en geeft 18% aan het niet te weten. Wederom is er sprake van een verdeeld beeld bij de verwachtingen rondom de effectiviteit van het contactverbod.

FIGUUR 6.3: STELLING: IK VERWACHT DAT HET CONTACTVERBOD EEN EFFECTIEF MIDDEL IS OM (DE ONDERSTEUNING VAN) TERRORISTISCHE ACTIVITEITEN TE VERMINDEREN (N=174)



De gemiddelde score op een schaal van 1 tot 5 bedraagt 3,0.

6.4.3 Interviews met professionals

In de interviews wordt door meerdere professionals de meerwaarde van een contactverbod gezien. Daarbij wijzen zij op risico's die ontstaan door contacten met een geradicaliseerd persoon of door contacten tussen geradicaliseerde personen. Een professional legt uit dat een problematisch netwerk één van de risicofactoren van radicalisering is. Een andere professional beschrijft dat de maatregel als stok achter de deur fungeert om geen contact op te nemen.

Door verschillende professionals worden echter vraagtekens gezet bij de handhaafbaarheid van het contactverbod. Eén van hen beschrijft dat contacten tussen de personen lastig te traceren zijn. Daarnaast wordt gewezen op de (beperkte) beschikbare politiecapaciteit om het contactverbod te handhaven en komt aan de orde dat contact niet direct uitgesloten is door het opleggen van het contactverbod. Ook in de enquête wordt onder 'aanvullende opmerkingen' de handhaafbaarheid van het contactverbod ter discussie gesteld. Een professional noemt het vergelijkbare strafrechtelijke contactverbod dat in de praktijk lastig te handhaven is door de reclasering. Daarnaast wordt aangegeven dat digitaal contact door middel van een fysiek contactverbod op grond van de Twbmt niet wordt uitgesloten.

Meerdere professionals wijzen in de gesprekken op het strafrechtelijke contactverbod als onderdeel van reclasseringsvoorwaarden waardoor het niet nodig is om een Twbmt-contactverbod op te leggen. Eén van deze professionals kaart aan dat als de rechter geen strafrechtelijk

contactverbod oplegt, het bijzonder is dat er wel een contactverbod kan worden opgelegd door het lokaal bestuur.

6.5 Conclusie

De veronderstelling is dat het contactverbod ertoe leidt dat een persoon geen fysiek contact meer kan hebben met een of meer (andere) geradicaliseerde personen. Deze veronderstelling vinden we navolgbaar, mits het contactverbod wordt nageleefd. De doorlopende aard van het (continue) contactverbod bemoeilijkt echter een effectieve handhaving ervan en daarmee de naleving. Eenvoudiger gezegd: het is moeilijk om 24/7 zicht op een persoon te realiseren en te controleren of er daadwerkelijk geen contact plaatsvindt met de persoon op wie het verbod betrekking heeft.

Een tweede veronderstelling is dat door het ontbreken van het fysieke contact de persoon niet (verder) kan worden 'bewerkt' met het idee dat hij/zij een individuele verplichting heeft om een bijdrage te leveren aan de jihadistische strijd. In de literatuur wordt deze veronderstelling onderbouwd: het ontmoeten van radicale personen is een belangrijke triggerfactor in het radicaliseringsproces van het ontvankelijk worden voor extremistisch gedachtengoed.¹⁴⁰ Dit geldt ook voor de veronderstelling dat het verspreiden van ideologie wordt voorkomen met het contactverbod, al is deze veronderstelling niet in de memorie van toelichting geëxpliciteerd. Een kanttekening is dat een persoon nog steeds verder wordt bewerkt; andere vormen van contact (online) zijn niet uitgesloten met het contactverbod. Ook kan het contactverbod ertoe leiden dat het contact zich verplaatst naar andere personen.

Het contactverbod is in de praktijk één keer opgelegd. Dat gebeurde in combinatie met een meldplicht. De persoon aan wie het contactverbod werd opgelegd, werd verboden om zich in de nabijheid te bevinden van zeven personen. Uit de dossierstudie blijkt dat de persoon geen contact meer heeft gehad met de personen op wie de verboden betrekking hadden, maar het is niet vast te stellen of dit een effect is van het opgelegde contactverbod. De persoon ervaart negatieve effecten van het contactverbod, namelijk een beperking van diens bewegingsvrijheid en diens privéleven.

In de enquête is respondenten van gemeenten de stelling voorgelegd of zij verwachten dat het contactverbod een effectief middel is om terroristische activiteiten te verminderen. 30% van de respondenten is het (helemaal) met deze stelling eens en ongeveer een kwart (26%) (helemaal) oneens. In de interviews geven meerdere professionals aan de meerwaarde van het contactverbod in te zien, waarbij zij wijzen op risico's die ontstaan door contacten met of tussen geradicaliseerde personen. Wel zijn gesprekspartners kritisch wat betreft de complexiteit van het handhaven van het contactverbod.

¹⁴⁰ L. Nickelson e.a., *Extremistisch denken en doen*, WODC, 2021, p. 142.

7 Uitreisverbod

7.1 Inleiding

Op grond van artikel 3 van de Twbmt kan de minister van Justitie en Veiligheid een uitreisverbod opleggen.

Onze Minister kan, indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, aan een persoon een verbod opleggen het Schengengebied te verlaten, indien ten aanzien van deze persoon het gegronde vermoeden bestaat dat deze zich buiten dit grondgebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een organisatie die is geplaatst op de lijst van organisaties, bedoeld in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlandschap.

7.2 Veronderstellingen uitreisverbod

7.2.1 Veronderstellingen uitreisverbod

Over het uitreisverbod wordt in de memorie van toelichting gezegd dat ‘voorkomen [dient] te worden dat personen Nederland kunnen uitreizen met het doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie door hen een uitreisverbod op te leggen’.¹⁴¹ De minister zegt in de memorie van toelichting dat de internationale opmars van het mondiaal jihadisme zijn weerslag heeft op Nederland en dat de jihadistische beweging in Nederland enkele honderden actieve aanhangers en vele sympathisanten heeft die worden aangetrokken door de gewelddadige ideologie. Uit Nederland afkomstige jihadisten zoeken volgens de minister aansluiting bij internationale terroristische organisaties. Volgens de minister ondergaan uitreizigers in de conflictgebieden trainingen, doen zij gevechtservaring op en worden ze dieper ondergedompeld in de jihadistische ideologie. Als zij terugkeren naar het westen kan dit ertoe leiden dat zij hun opgedane ervaringen inzetten voor het (al dan niet in opdracht) plegen van aanslagen, waardoor zij een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Het voorkomen van uitreizen is volgens de minister daarom een ‘essentieel instrument om een verdere escalatie te voorkomen’.¹⁴²

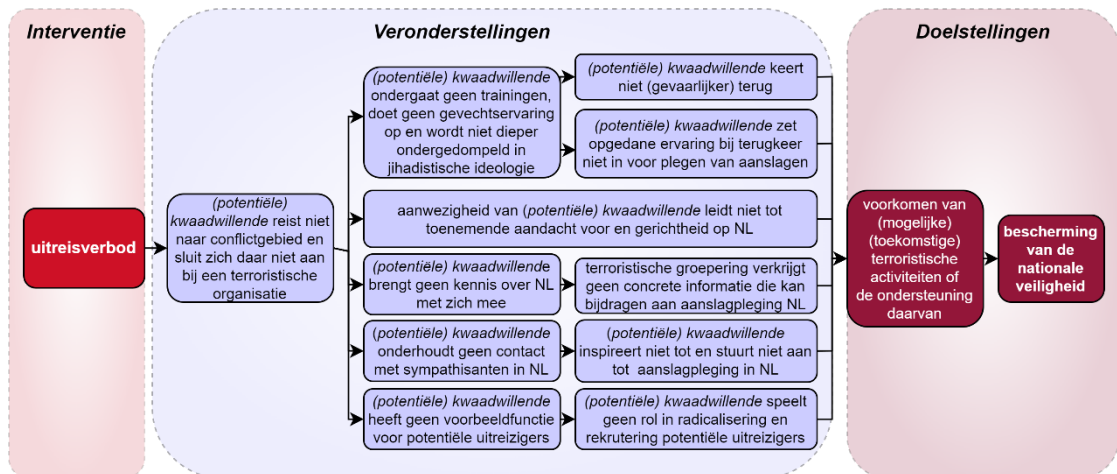
¹⁴¹ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

¹⁴² Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

In de memorie van toelichting van de Twbmt is onder het kopje ‘vrijheidsbepurende maatregelen’ beschreven dat naar Nederland teruggekeerde personen bereid zijn ook in Nederland geweld te gebruiken bij de verwezenlijking van hun idealen, zeker als zij bij deze terroristische strijdgroep daadwerkelijk bij gevechten betrokken zijn geweest of gevechtstrainingen hebben ondergaan. Een gesprekspartner noemt dat dit een belangrijke veronderstelling was voor het uitreisverbod en dat als een persoon in een conflictgebied in een geweldssituatie is terechtgekomen, de drempel om nog een keer (dodelijk) geweld te gebruiken door de persoon verregaand is weggenomen en de kans groot is dat een persoon gewelddadiger terugkeert. Een gesprekspartner vertelt ook dat het uitreisverbod mede was ingegeven om te voorkomen dat de persoon nieuwe geweldstechnieken aanleert. Als het niet mogelijk is om uit te reizen, kan de persoon ook niet (gevaarlijker) terugkeren.

Uitreizigers die zich bij een terroristische organisatie aansluiten streven naar het ‘actief ondersteunen’ ervan en vormen daarom volgens de minister een ‘werkelijke en actuele dreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid’.¹⁴³ Dat geldt volgens de minister zowel voor personen die actief deelnemen aan de gewapende strijd en/of persoonlijk betrokken zijn bij misdrijven, als voor personen die hieraan praktische ondersteuning bieden. ‘Alleen al de aanwezigheid van uit Nederland afkomstige personen bij dergelijke groeperingen kan leiden tot een toenemende aandacht voor en gerichtheid op Nederland binnen deze organisaties (een verhoogd profiel van Nederland)’, stelt de minister. Een ander gevaar is dat uit Nederland afkomstige personen concrete informatie over de Nederlandse maatschappij meebrengen, wat kan bijdragen aan (succesvolle) aanslagplanning tegen Nederland. Verder wordt beschreven dat uitreizigers contacten zouden onderhouden met sympathisanten in Nederland en daardoor een rol kunnen spelen in het inspireren tot of aansturen van aanslagplanning in Nederland. Daarnaast wijst de minister op het gevaar dat uitreizigers door hun ‘voorbeeldfunctie een rol [kunnen] spelen in de radicalisering en rekrutering van in Nederland verblijvende potentiële uitreizigers’.¹⁴⁴

FIGUUR 7.1: VERONDERSTELLINGEN UITREISVERBOD



¹⁴³ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

¹⁴⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

Paspoortwet

Om de uitreizigersproblematiek tegen te gaan, bestaat al de mogelijkheid om, op grond van de Paspoortwet, paspoorten te weigeren of vervallen te verklaren van personen waarvan het vermoeden bestaat dat deze willen uitreizen om zich aan te sluiten bij terroristische groeperingen. De minister stelt in de memorie van toelichting van de Twbmt dat er behoefte is aan aanvullend instrumentarium om het uitreizen te verhinderen, omdat het huidige instrumentarium daartoe onvoldoende mogelijkheden zou bieden. Als het paspoort van vermoede jihadisten is afgenomen, kunnen zij veelal nog steeds afreizen naar strijdgebieden met andere reisdocumenten, zoals hun Nederlandse identiteitskaart of een reisdocument van het land van hun andere nationaliteit (als er sprake is van dubbele nationaliteit). Om dat te voorkomen, wil het kabinet aan deze personen op grond van de Twbmt een verbod kunnen opleggen om het Schengengebied te verlaten.¹⁴⁵

7.2.2 Veronderstellingen bij de handhaving van het uitreisverbod

De paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten van personen aan wie op grond van de Twbmt een uitreisverbod is opgelegd, vervallen van rechtswege en zij krijgen een inleverplicht om hun vervallen document direct in te leveren. Ongeldig geworden reisdocumenten worden opgenomen in internationale databases, die aan de Schengengrens op systematische basis kunnen worden geraadpleegd. Personen waaraan een uitreisverbod is opgelegd en die met hun Nederlandse reisdocumenten de grens trachten de passeren, kunnen dan worden aangehouden.

De minister wijst in de memorie van toelichting op een beperking van het handhaven van het uitreisverbod ten aanzien van personen met een dubbele nationaliteit.¹⁴⁶ Beschreven wordt dat het lastig is om het uitreizen van een persoon met een dubbele nationaliteit tegen te gaan, omdat het tweede paspoort (het niet-Nederlandse reisdocument) gewoon geldig is in het Schengengebied. De minister acht het opleggen van een uitreisverbod aan personen die over een tweede nationaliteit kunnen beschikken echter niet 'volstrekt zinloos'.¹⁴⁷ Een persoon kan bijvoorbeeld proberen uit te reizen met het reisdocument van zijn andere nationaliteit bij een Nederlandse grensovergang (bijvoorbeeld Schiphol). Als de persoon wordt gesignaleerd, kan hij of zij worden aangehouden omdat sprake is van een poging het uitreisverbod te overtreden. De toegevoegde waarde van het uitreisverbod zit volgens de minister in de 'afschrikkende werking' die uitgaat van het strafrechtelijk te handhaven uitreisverbod in combinatie met een gerede kans op signalering bij grensoverschrijding.

De minister stelt echter dat 'iemand die zich uit overtuiging wil aansluiten bij een terroristische organisatie zich hierdoor vermoedelijk niet [zal] laten afschrikken', maar 'dit laat onverlet dat er ook personen zijn die overwegen af te reizen voor wie dit wel relevant kan zijn en voor wie de omgeving dit ook als argument kan gebruiken om hen ertoe te bewegen niet tot uitreis over te gaan'. In de memorie van toelichting van de verlenging van de Twbmt stelt de minister: 'Hoevel een uitreis daarmee niet in alle gevallen kan worden voorkomen, wordt een uitreis daarmee wel bemoeilijkt. Reeds daarin is een meerwaarde gelegen.'¹⁴⁸

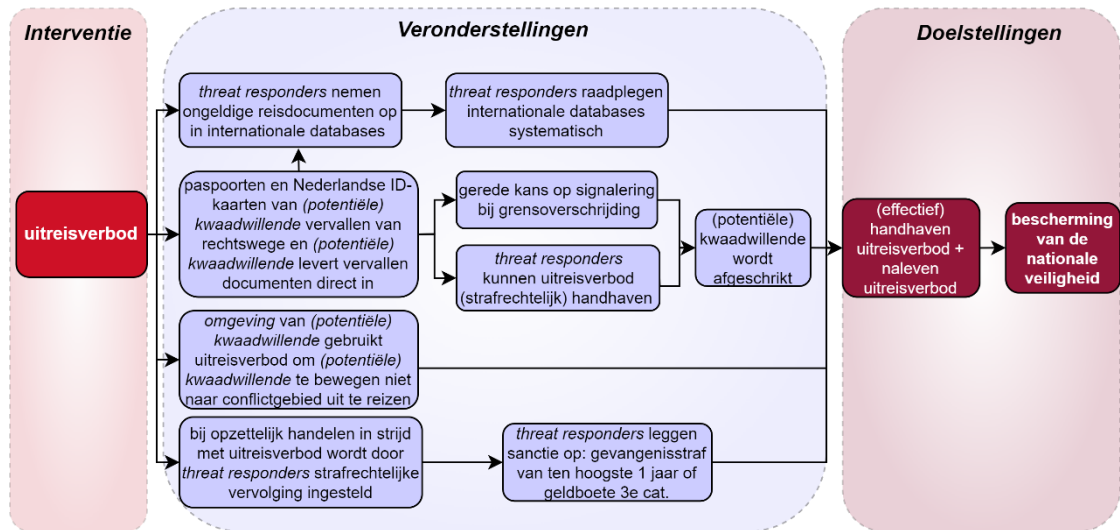
¹⁴⁵ *Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.*

¹⁴⁶ Als de persoon in Nederland met het reisdocument van zijn andere nationaliteit wil uitreizen, is sprake van een poging het uitreisverbod te overtreden en kan de persoon daarop worden aangehouden.

¹⁴⁷ *Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.*

¹⁴⁸ *Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 3.*

FIGUUR 7.2: VERONDERSTELLINGEN HANDHAVEN UITREISVERBOD



7.2.3 Beoordeling beleidstheorie

Hierna beoordelen we de beleidstheorie van het uitreisverbod, waarbij we aannemelijkheid van de veronderstellingen beoordelen van 1) het uitreisverbod en 2) de handhaving ervan.

1. Beoordeling van de veronderstellingen bij het uitreisverbod

Veronderstelling: risico's nationale veiligheid door uitreizen en terugkeren

Het uitreisverbod is onderbouwd aan de hand van wetenschappelijke literatuur, waaruit blijkt dat de kans groot is dat een persoon na het gebruik van geweld (in een conflictgebied) waarschijnlijk gewelddadiger terugkeert. Ook in door ons geraadpleegde literatuur blijkt een verband tussen eerdere ervaringen met geweld en het overgaan tot geweld.¹⁴⁹ Ook volgt uit de literatuur dat deelname aan een training (in een conflictgebied) van een extremistische groepering als *trigger* kan fungeren bij de transitie naar de actiefase van radicalisering, oftewel de stap naar geweld.¹⁵⁰ Dat het uitreizen en terugkeren van personen naar een conflictgebied risico's voor de nationale veiligheid met zich meebrengen is een onbetwiste veronderstelling.

Veronderstelling: uitreisverbod bemoeilijkt uitreis/afschrikkende werking

Het uitreisverbod uit de Twbmt heeft als doel om de uitreis te voorkomen. De minister stelt dat het niet mogelijk is om uitreis met het verbod te voorkomen, maar dat uitreis met het verbod bemoeilijkt wordt. Met het uitreisverbod kan immers niet worden voorkomen dat personen op een niet-Nederlands reisdocument uitreizen.¹⁵¹ De toegevoegde waarde van het verbod zit volgens de minister in de 'afschrikkende werking' die uitgaat van het uitreisverbod, in combinatie met een gerede kans op signalering bij het passeren van de grens. In een memorie van antwoord zet de minister echter vraagtekens bij deze afschrikwekkende werking: 'Wel ben ik realistisch in de onderkenning dat het psychologisch effect van de oplegging van een uitreisverbod voor personen met een grote motivatie tot uitreis – gestoeld op een jihadistische overtuigingen – beperkt kan zijn.'¹⁵²

¹⁴⁹ Samenvattend laat de literatuur zien dat ervaringen met geweld kunnen samengaan met het ontvankelijk worden voor radicale ideeën en het overgaan tot geweld. *Extremistisch Denken en Doen*, WODC 2021, p. 119.

¹⁵⁰ *Extremistisch Denken en Doen*, WODC 2021, p. 119.

¹⁵¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35917, nr. 3.

¹⁵² *Kamerstukken II 2015/16*, 34359, nr. 6.

Empirisch bewijs voor de werking van het uitreisverbod is er niet. In de memorie van toelichting bij de verlenging van de Twbmt verwijst de minister naar de bevinding uit de evaluatie van 2020 dat: '(...) in de situaties waarin een uitreisverbod is opgelegd de betrokken personen het grondgebied van de Europese Unie niet hebben verlaten', waarna hij concludeert: 'Hieruit volgt dat deze maatregelen een bijdrage hebben geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid.' Of het niet-uitreizen door het uitreisverbod komt, is echter niet vast te stellen, benoemt ook de NOvA.¹⁵³

Voorziene neveneffecten en averechtse effecten

Ook voor het uitreisverbod geldt dat in de memorie van toelichting weinig aandacht is geweest voor de omgang met eventuele neveneffecten of averechtse effecten ervan. In de publicatie *Paspoortmaatregel en uitreisverbod* van Amnesty International wordt wel gewezen op mogelijke averechtse effecten van het uitreisverbod: 'Maatregelen die preventief bedoeld zijn, zoals een uitreisverbod, kunnen als punitief worden ervaren en daarmee de relaties met gemeentelijke professionals op scherp zetten.'¹⁵⁴

2. Beoordeling van de veronderstellingen bij het handhaven van het uitreisverbod

Handhaven ten aanzien van personen met dubbele nationaliteit

De veronderstellingen bij het handhaven van het uitreisverbod zijn grotendeels overtuigend. Omdat de internationale databases aan de Schengengrens systematisch worden geraadpleegd, kan de persoon aan wie het uitreisverbod is opgelegd en die met het Nederlandse reisdocument probeert uit te reizen door de threat responders worden gesignaleerd. De ongeldige reisdocumenten van de persoon zijn immers in de internationale databases opgenomen. Het handhaven van het uitreisverbod ten aanzien van personen met een dubbele nationaliteit heeft echter beperkingen; zij kunnen met hun andere (niet-Nederlandse) reisdocumenten de grens oversteken. De minister erkent dit en benoemt dat het niet mogelijk is te garanderen dat een uitreis voorkomen wordt.

Uitreisverbod in combinatie met meldplicht

Het is mogelijk om de meldplicht op te leggen ter handhaving van het uitreisverbod. Het uitreisverbod heeft echter (net als het contactverbod) een doorlopend karakter, terwijl er met de meldplicht slechts enkele momenten zicht is op de persoon. In de tussenliggende periode kan de persoon uitreizen. Het is daarom niet aannemelijk dat met de meldplicht het (continue) uitreisverbod kan worden gehandhaafd. Ook in de evaluatie van 2020 wordt hierop gewezen.¹⁵⁵ Wel kan door de meldplicht bezien worden of de persoon nog in Nederland is. Als de persoon op het meldmoment verschijnt, is de persoon niet naar conflictgebied uitgereisd.

7.3 Toepassing van het uitreisverbod

Het uitreisverbod is aan twee personen (hierna: persoon 4, persoon 5) opgelegd, waarmee zij een verbod kregen opgelegd om het Schengengebied te verlaten. Het gevolg van het opleggen van het gebiedsverbod is dat de reisdocumenten van hen van rechtswege zijn vervallen op grond van de Paspoortwet.¹⁵⁶ De uitreisverboden zijn in beide gevallen opgelegd voor zes maanden. Persoon 5 heeft een tweede uitreisverbod opgelegd gekregen, wederom voor zes

¹⁵³ Advisering NOvA.

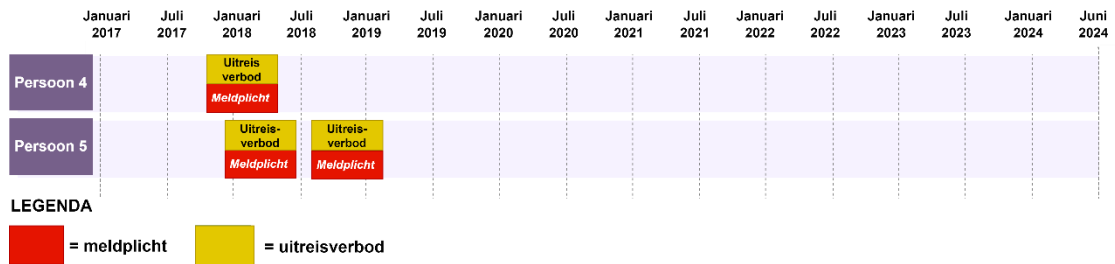
¹⁵⁴ Amnesty International, *Paspoortmaatregel en uitreisverbod*, Amsterdam: september 2017.

¹⁵⁵ '[geïnterviewden] wijzen erop dat iemand die zich tweemaal per week dient te melden in de tussenliggende tijd voldoende tijd heeft om de landsgrens over te gaan en uit zicht te raken van de overheid'. Wel beschrijven zij dat: 'Bij tijdige handhaving van de meldplicht kan het uitreizen wel sneller worden ontdekt'.

¹⁵⁶ Artikel 47 lid 1 onder i, artikel 54 lid 1 onder a, artikel 56 Paspoortwet.

maanden. Beide personen kregen daarnaast ook een meldplicht opgelegd, mede ter handhaving van de uitreisverboden. Onderstaand figuur 7.3 geeft de opgelegde uitreisverboden weer.

FIGUUR 7.3: OPGELEGDE UITREISVERBODEN IN EEN TIJDLIJN



In de beschikking is beschreven dat het doel van het uitreisverbod is om te verhinderen dat personen zullen uitreizen, waarvan het gegronde vermoeden bestaat dat zij naar gebieden zullen uitreizen met de intentie om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie. In beide gevallen waren er dergelijke vermoedens.

7.4 Verwachtingen en ervaringen

7.4.1 Dossierinformatie over effecten opgelegde uitreisverboden

Bij persoon 4 volgt uit de beschikking geen informatie over de effecten van het uitreisverbod, immers ligt de beschikking ten grondslag aan het besluit en geeft het geen beeld van de effecten ervan. Aan persoon 5 is ook een tweede uitreisverbod opgelegd. In de bestuurlijke rapportage bij het tweede opgelegde uitreisverbod wordt aangegeven dat het gedrag van de persoon nog steeds zorgwekkend wordt geacht. De dreiging voor de nationale veiligheid is blijkbaar niet verminderd, er wordt immers een tweede uitreisverbod nodig geacht. Verdere informatie over de effecten van dit tweede uitreisverbod kan niet uit het dossier worden gehaald. Uit de evaluatie van de Twbmt van 2020 blijkt dat de personen in kwestie het grondgebied van de Europese Unie niet hebben verlaten.¹⁵⁷ Of dit toe te schrijven is aan de opgelegde uitreisverboden is niet vast te stellen.

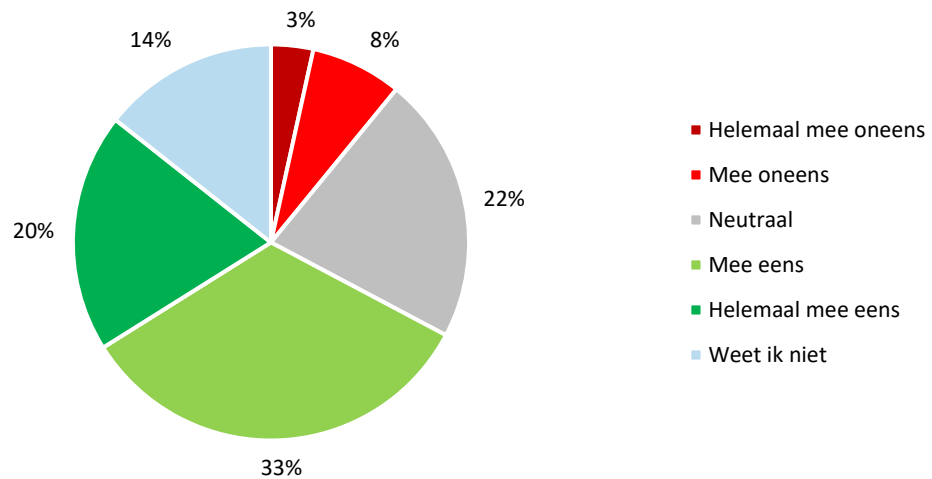
7.4.2 Enquête: ingeschatte effectiviteit uitreisverbod

Respondenten die in de enquête aangaven dat het uitreisverbod in hun gemeente niet is ingezet, is de stelling voorgelegd of het uitreisverbod naar verwachting een effectief middel is om aansluiting bij een terroristische organisatie in een conflictgebied te verminderen. In onderstaand figuur 7.4 is de respons op deze stelling weergegeven. Ruim de helft van de respondenten (53%) is het (helemaal) eens met deze stelling en 11% van de respondenten is het (helemaal) oneens met de stelling. Het aantal respondenten dat denkt dat het uitreisverbod een effectief middel is, is groter dan bij andere maatregelen zoals de meldplicht, het contact- en uitreisverbod, waar ongeveer een derde van de respondenten het (helemaal) eens is met de stelling over de verwachte effectiviteit.¹⁵⁸

¹⁵⁷ B. van Gestel e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, WODC: 202, p. 59.

¹⁵⁸ De antwoorden over de inzet van maatregelen komen niet volledig overeen met de bevindingen uit de dossierstudie. De antwoorden over de ervaringen met de maatregel zijn daarom niet volledig valide; zie ook paragraaf 1.3.

FIGUUR 7.4: STELLING: IK VERWACHT DAT HET UITREISVERBOD EEN EFFECTIEF MIDDEL IS OM AANSLUITING BIJ EEN TERRORISTISCHE ORGANISATIE IN EEN CONFLICTGEBIED TE VERMINDEREN (N=174)



De gemiddelde score op een schaal van 1 tot 5 bedraagt 3,7.

7.4.3 Interviews met professionals

Een aantal professionals geeft in de gesprekken aan het uitreisverbod als een nuttige maatregel te zien om te voorkomen dat personen uitreizen naar een strijdgebied. Meerdere professionals geven in de gesprekken echter aan dat de (jihadistische) dreiging sinds de inwerkingtreding van de Twbmt veranderd is en dat er door de val van het kalifaat van de Islamitische Staat in 2019 geen tot weinig uitreizigers meer zijn. Ook in de open antwoorden van de enquête aan gemeentelijke respondenten wordt dit opgemerkt. Het uitreisverbod heeft daarmee aan actualiteit ingeboet. Sommige professionals noemen daarbij echter dat het uitreisverbod mogelijk in de toekomst weer nuttig kan zijn. Zij geven aan dat het verbod achter de hand gehouden kan voor tijden dat er sprake is van uitreizigers naar strijdgebieden.

In de gesprekken komt ook een aantal beperkingen van het uitreisverbod aan de orde. Zo wordt er bijvoorbeeld gewezen op de strafrechtelijke mogelijkheden om een persoon te vervolgen. Het deelnemen aan een organisatie die tot oogmerk heeft terroristische misdrijven te plegen is strafbaar gesteld (art. 140a Wetboek van Strafrecht). In dit licht stellen zij de meerwaarde van het uitreisverbod ter discussie; een persoon kan op grond van de delictomschrijving als verdachte worden aangehouden. Een van deze professionals vraagt zich ook af of met het uitreisverbod een uitreis kan worden voorkomen omdat als iemand wil uitreizen, de persoon dit 'hals-overkop zou doen' en geen verbod afwacht. Dit is in lijn met een beeld van een andere professional, die een casus beschrijft waarbij het uitreisverbod toegepast had kunnen worden, maar de persoon in kwestie al was uitgereisd voordat de gemeente dit door had. De gesprekspartner geeft aan dat het uitreisverbod niet waterdicht is. Een andere professional bekritiseert het uitreisverbod omdat het doel ervan is de nationale veiligheid te beschermen, maar de dreiging voor de nationale veiligheid volgens de professional eerder toeneemt omdat de persoon niet kan uitreizen en in Nederland blijft.

Zoals in de vorige evaluatie van de Twbmt ook is opgemerkt kan het lastig zijn het uitreisverbod te handhaven, omdat er een kans is dat mensen met een uitreisverbod bij de grens van het

Schengengebied niet worden opgemerkt.¹⁵⁹ Een professional geeft aan dat het uitreisverbod moeilijker te handhaven is bij mensen met een dubbele nationaliteit, maar dit doet volgens de gesprekspartner niet af aan het nut van de maatregel.

7.5 Conclusie

Met het uitreisverbod kan de minister een persoon een verbod opleggen om het Schengengebied te verlaten als het gegronde vermoeden bestaat dat de persoon zich wil aansluiten bij een terroristische organisatie. Uit de reconstructie van de beleidstheorie blijkt dat een belangrijke veronderstelling is dat uitreizen een gevaar voor de nationale veiligheid oplevert en daarom moet worden voorkomen, onder meer omdat een uitreiziger in een conflictgebied trainingen kan ondergaan en gevechtservaring kan opdoen en deze ervaringen kan inzetten bij terugkeer. Dat het uitreizen en terugkeren van personen naar een conflictgebied risico's voor de nationale veiligheid met zich meebrengt, is een onbetwiste veronderstelling en wordt in de wetenschappelijke literatuur bevestigd.

Door het opleggen van het uitreisverbod kan uitreizen worden bemoeilijkt voor personen met een Nederlandse nationaliteit. Het handhaven van het uitreisverbod ten aanzien van personen met een dubbele nationaliteit kent echter beperkingen; zij kunnen met hun andere (niet-Nederlandse) reisdocumenten de grens oversteken. De toegevoegde werking van het uitreisverbod zit volgens de minister in de 'afschrikkende werking' die ervan uitgaat, in combinatie met een gereede kans op signalering bij grensoverschrijding. In een memorie van antwoord zet de minister zelf echter vraagtekens bij deze afschrikwekkende werking: 'Wel ben ik realistisch in de onderkenning dat het psychologisch effect van de oplegging van een uitreisverbod voor personen met een grote motivatie tot uitreis – gestoeld op een jihadistische overtuigingen – beperkt kan zijn.'¹⁶⁰

Het uitreisverbod is aan twee personen opgelegd. Dat gebeurde steeds in combinatie met een meldplicht. Deze personen hebben het grondgebied van de Europese Unie niet verlaten. Het is niet vast te stellen of dit komt door de opgelegde uitreisverboden.

In de enquête is respondenten van gemeenten gevraagd in hoeverre zij verwachten dat het uitreisverbod een effectief middel is om aansluiting bij een terroristische organisatie in een conflictgebied te verminderen. Meer dan de helft (53%) van de respondenten verwacht dat het uitreisverbod daarvoor een effectief middel is. Ten opzichte van andere Twbmt-maatregelen zijn de verwachtingen over de effectiviteit van het uitreisverbod het hoogst. Ook in de gesprekken met professionals wordt de meerwaarde van het uitreisverbod ingezien. Een belangrijke notie daarbij is dat het uitreisverbod volgens professionals door de val van het kalifaat van de Islamitische Staat in 2019 aan actualiteit heeft ingeboet; er zijn momenteel niet tot nauwelijks uitreizigers.

¹⁵⁹ B. van Gestel e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, WODC 2020, p. 63.

¹⁶⁰ *Kamerstukken II 2015/16*, 34359, nr. 6.

8 Weigeren of intrekken beschikkingen

8.1 Inleiding

Een andere bestuursrechtelijke maatregel op grond van artikel 6 van de Twbmt is dat het voor de minister van Justitie en Veiligheid mogelijk is om een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning te weigeren of in te trekken. De maatregel wijkt af van de andere Twbmt-maatregelen, omdat dit geen zogenoemde 'vrijheidsbeperkende' maatregel is en de overige Twbmt-maatregelen dat wel zijn.

Artikel 6

Een bestuursorgaan kan een aanvraag voor een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning afwijzen dan wel een beschikking ter zake van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning intrekken, indien:

- a. de aanvrager, subsidieontvanger of houder van een vergunning, ontheffing of erkenning op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan; en
- b. ernstig gevaar bestaat dat de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

8.2 Veronderstellingen

8.2.1 Veronderstellingen

In de inleiding van de memorie van toelichting wordt over de noodzaak van de maatregel het volgende gezegd.

'(...) doet zich de behoefte voelen aan maatregelen die voorkomen dat de Nederlandse overheid indirect een terroristische organisatie financiert of faciliteert. Die maatregelen richten zich op activiteiten die in Nederland worden ontplooid ter ondersteuning van de jihadistische strijd en waarvoor (in enigerlei vorm) de toestemming van de overheid is vereist. Die

*toestemming moet kunnen worden onthouden teneinde te voorkomen dat de overheid indirect terroristische activiteiten steunt. In dit verband kan worden gedacht aan subsidies.*¹⁶¹

De minister beschrijft verder dat het erom gaat 'te voorkomen dat een overheidsorgaan in de positie komt te verkeren dat een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning niet kan worden geweigerd, terwijl het ernstige gevaar bestaat dat de activiteit waarop het besluit betrekking heeft mede zou worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan'. Verder wordt beschreven dat met de bevoegdheid '(...) ongewilde facilitering van overheidswege van terroristische activiteiten [wordt] tegengegaan. Tevens wordt het opzetten en onderhouden van terroristische of aan terrorisme gerelateerde structuren bemoeilijkt.'¹⁶²

In de memorie van toelichting van de verlenging van de Twbmt staat over de maatregel het volgende.

*'De Twbmt biedt ten slotte een wettelijke grondslag voor alle bestuursorganen om een aanvraag voor een besluit af te wijzen, of een genomen besluit in te trekken, als het ernstige gevaar bestaat dat de activiteit waarop het besluit betrekking heeft (mede) zou worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Met deze bevoegdheid kan worden voorkomen dat de overheid ongewild en indirect bijdraagt, of dreigt bij te dragen, aan terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.'*¹⁶³

Specifiek is in de memorie van toelichting van de Twbmt aandacht voor het intrekken of weigeren van vergunningen en ontheffingen. Daarover zegt de minister dat activiteiten waarvoor een vergunning of ontheffing is vereist, verboden zijn zonder deze vergunning of ontheffing. Het weigeren of intrekken van de vergunning of ontheffing maakt de activiteit daarom 'rechtens onmogelijk'.

De minister vervolgt dat het intrekken of weigeren van een subsidie de betrokken activiteit niet onmogelijk of onrechtmatig maakt. De subsidie is immers geen voorwaarde voor de te verrichten activiteit, maar faciliteert deze slechts. Het weigeren of intrekken van de subsidie maakt het wel 'moeilijker de activiteit te verrichten'. Het intrekken van subsidies dient daarnaast een ander doel, namelijk 'het moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat de overheid organisaties steunt die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten, respectievelijk hun activiteiten faciliteert'.¹⁶⁴

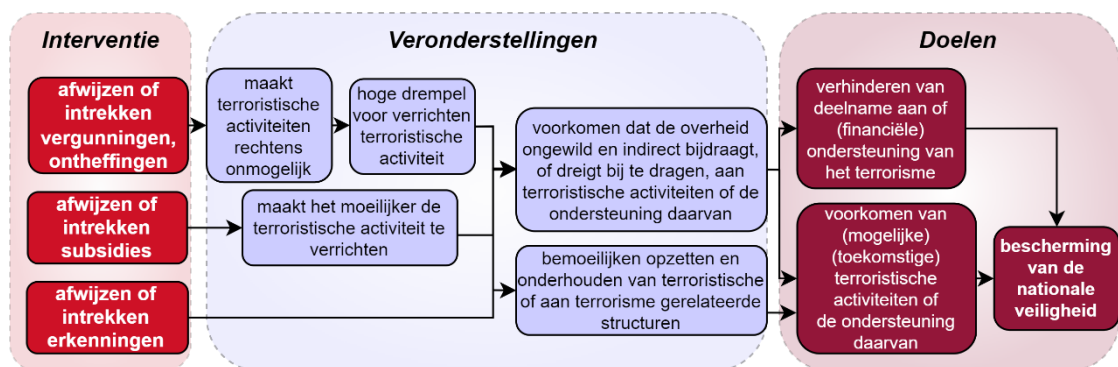
¹⁶¹ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

¹⁶² Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

¹⁶³ Kamerstukken II 2015/16, 35917, nr. 3.

¹⁶⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

FIGUUR 8.1: VERONDERSTELLINGEN AFWIJZEN/INTREKKEN BESCHIKKINGEN



8.2.2 Beoordeling beleidstheorie

Hierna beoordelen we de beleidstheorie van de Twbmt-maatregel om beschikkingen te weigeren of in te trekken. Daarbij gaan we onder andere in op de verhouding met het bestaande Bibob-instrumentarium.

Ongewilde overheidssteuning tegengaan

Als een bestuursorgaan een aanvraag voor een beschikking weigert of een beschikking intrekt die gebruikt zou kunnen worden voor terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, verhindert dit de (ongewilde en indirecte) deelname van de overheid in het betreffende geval aan of (financiële) ondersteuning van terrorisme. Deze veronderstelling is immers een direct gevolg van de maatregel en aannemelijk.

Bemoeilijken opzetten en onderhouden terroristische structuren

In hoeverre de maatregel bijdraagt aan het bemoeilijken van het opzetten en onderhouden van terroristische of aan terrorisme gerelateerde structuren is onduidelijk. Het intrekken of weigeren van vergunningen en ontheffingen maakt een activiteit 'rechtens onmogelijk', wat een direct en onbetwistbaar (juridisch) gevolg is van de maatregel. De minister onderkent daarbij zelf echter dat het weigeren of intrekken ervan niet betekent dat de betrokken activiteit feitelijk onmogelijk is; de activiteit kan immers illegaal verricht worden.¹⁶⁵ Het intrekken of weigeren van een subsidie maakt de betrokken activiteit niet onmogelijk of onrechtmatig, maar maakt het volgens de minister wel 'moeilijker de activiteit te verrichten'.

Toepassen van de maatregel

Een vraag die daarbij aan de orde komt is of (zwaar) geradicaliseerde personen zich zullen beroepen op vergunningen of subsidieregelingen bij de overheid, waardoor de maatregel kan worden toegepast. Tot nu toe is dit nog niet gebeurd. Er zijn blijkbaar geen situaties waarbij personen die mogelijk in verband kunnen worden gebracht met terrorisme bij de overheid aankloppen voor een beschikking. In die zin is de beleidstheorie niet steekhoudend.

Noodzaak van de maatregel en de verhouding met het Bibob-instrumentarium

In de memorie van toelichting wordt beschreven dat er een behoefte is aan de maatregel en een noodzaak is om de maatregel in de wet op te nemen.¹⁶⁶ Al in de beleidsvoorbereiding van het wetsvoorstel worden door de fracties van de PvdA en D66 vragen gesteld over het nut en de noodzaak voor de maatregel in het licht van de Wet Bibob.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

¹⁶⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

¹⁶⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 5.

Op grond van deze wet kunnen bestuursorganen beschikkingen weigeren of intrekken als sprake is van een ernstig gevaar voor misbruik van die beschikking. In de kern is het doel van de in het in artikel 3 van de Wet Bibob neergelegde weigeringsgrond gelegen in het voorkomen dat overheidsorganen onbewust en ongewild door vergunningen te verlenen, subsidie te geven of een overheidsopdracht te gunnen, criminele activiteiten faciliteren.¹⁶⁸

De minister was van mening dat de bevoegdheid die is neergelegd in de Wet Bibob gelijkenis vertoont, maar ook wezenlijk verschilt. Art. 6 Twbmt ziet niet op 'witwassen', de a-grond in de Wet Bibob. Ook voldoet het bestanddeel 'ernstig gevaar strafbare feiten' in de Wet Bibob volgens de wetgever niet op de situatie zoals bedoeld in art. 6 Twbmt. Volgens de wetgever hoeft het ten aanzien van art. 6 Twbmt niet te gaan om een situatie dat ook daadwerkelijk een strafbaar feit zal worden begaan. Daarnaast is de bevoegdheid van art. 3 Wet Bibob beperkt tot een aantal sectoren, terwijl de bevoegdheid van art. 6 Twbmt dat niet is. Dit is een algemene weigerings- en intrekingsgrond.¹⁶⁹

Het is de vraag in hoeverre met de toepassing van de Wet Bibob niet vergelijkbare doelen als met artikel 6 Twbmt kunnen worden bereikt. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat een betrokkene is veroordeeld wegens een terroristisch misdrijf en een vergunning aanvraagt voor de exploitatie van een restaurant om het terroristische misdadervermogen wit te wassen. In een dergelijk geval kan ook toepassing worden gegeven aan de Wet Bibob. Het doel van de Wet Bibob is echter niet gelegen in de aanpak van terrorisme; hiervoor is juist de Twbmt bedoeld. Bezien vanuit dat perspectief kan de Wet Bibob niet worden beschouwd als een alternatief voor de Twbmt.

8.3 Toepassing van het weigeren of intrekken van beschikkingen

De maatregel is sinds de inwerkingtreding van de Twbmt niet toegepast. Er zijn daarom geen effecten van de maatregel waar te nemen en de maatregel heeft niet bijgedragen aan het uiteindelijke doel van de Twbmt: het beschermen van de nationale veiligheid.

8.4 Verwachtingen en ervaringen

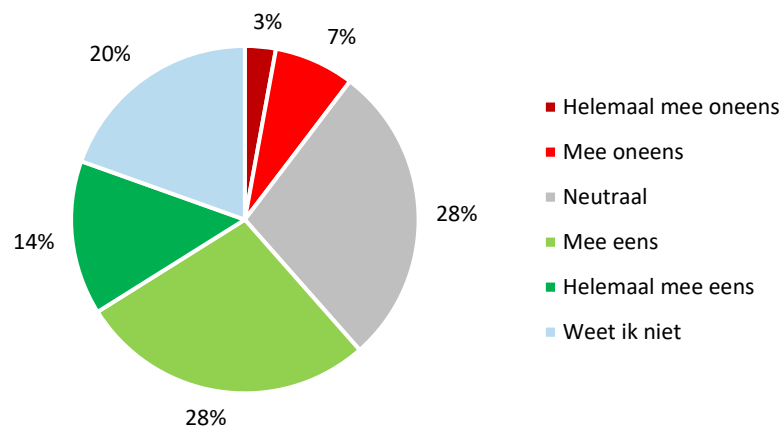
8.4.1 Enquête: ingeschatte effectiviteit weigeren of intrekken beschikkingen

Respondenten hebben de volgende stelling beantwoord over hun verwachting of het intrekken of weigeren van een beschikking een effectief middel is om deelname aan of (financiële) ondersteuning van terrorisme te verhinderen. Van de respondenten is 42% het (helemaal) eens met deze stelling. Hoewel deze maatregel in de praktijk nog niet is ingezet, verwachten meer respondenten dat de maatregel effectiever is dan de meldplicht, het contact- en gebiedsverbod, waar ongeveer een derde van de respondenten het (helemaal) eens was met de stelling over de verwachte effectiviteit. Een groot deel van de respondenten is echter neutraal (20%) of geeft aan het niet te weten (28%).

¹⁶⁸ ABRvS 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL1853, JB 2010/67, r.o. 2.5.1.

¹⁶⁹ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 359, nr. 3.

FIGUUR 8.2: STELLING: IK VERWACHT DAT HET INTREKKEN OF WEIGEREN VAN EEN BESCHIKKING EEN EFFECTIEF MIDDEL IS OM DEELNAME AAN OF (FINANCIËLE) ONDERSTEUNING VAN TERRORISME TE VERHINDEREN (N=174)



De gemiddelde score op een schaal van 1 tot 5 bedraagt 3,5.

8.4.2 Interviews met professionals

Zoals hiervoor is aangegeven is nog geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid om beschikkingen te weigeren of in te trekken. In de interviews met professionals wordt aangegeven dat zij dit nog niet hebben overwogen en zij noemen geen situaties waarin de maatregel eventueel van meerwaarde had kunnen zijn.

8.5 Conclusie

Naast de vrijheidsbeperkende maatregelen die aan de orde zijn gekomen in de vorige hoofdstukken, biedt de Twbmt de mogelijkheid om een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning te weigeren of in te trekken. Deze maatregel wordt niet – zoals bij de vrijheidsbeperkende maatregelen – door de minister van Justitie en Veiligheid opgelegd, maar door een bestuursorgaan. Eén van de veronderstellingen van de maatregel is dat als een bestuursorgaan een aanvraag voor een beschikking weigert of een beschikking intrekt die gebruikt zou kunnen worden voor terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, dit de (ongewilde en indirecte) deelname en daarmee ondersteuning van de overheid verhindert. Deze veronderstelling is aanneemelijk.

In hoeverre de maatregel bijdraagt aan het bemoeilijken van het opzetten en onderhouden van terroristische of aan terrorisme gerelateerde structuren is echter onduidelijk. Het intrekken of weigeren van vergunningen en ontheffingen maakt een activiteit ‘rechtens onmogelijk’, maar maakt dat de betrokken activiteit niet feitelijk onmogelijk is: de activiteit kan immers illegaal verricht worden.¹⁷⁰ Ook maakt het intrekken of weigeren van een subsidie de betrokken activiteit niet onmogelijk of onrechtmatig, maar de activiteit is volgens de minister wel ‘moeilijker te verrichten’.

In de enquête is respondenten gevraagd in hoeverre zij verwachten dat de maatregel een effectief instrument is om deelname aan of (financiële) ondersteuning van terrorisme te verhinderen. Op de stellingen of men verwacht dat de meldplicht, het contact- en het gebiedsverbod effectieve middelen zijn om deelname aan of (financiële) ondersteuning van terrorisme te

¹⁷⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

verhinderen is ongeveer een derde van de respondenten het (helemaal) eens; bij dezelfde stelling over het intrekken/weigeren van een beschikking is 42% van de respondenten het (helemaal) eens. Een groot deel van de respondenten is neutraal (20%) of geeft aan het niet te weten (28%). In de interviews met betrokkenen bij de lokale aanpak is gebleken dat zij geen situaties weten waarin deze maatregel van meerwaarde kan zijn.

Omdat de beleidstheorie deels aannemelijk klinkt, is het niet verassend dat de effectiviteit van de maatregel relatief hoger wordt ingeschat. De maatregel is sinds de inwerkingtreding van de Twbmt echter nog geen enkele keer toegepast. Er zijn daarom geen effecten van de maatregel opgetreden. Dat roept de vraag op in hoeverre er een noodzaak bestaat voor deze maatregel. Blijkbaar waren er geen situaties waarin er behoefte was aan de maatregel of waarin deze uitkomst bood.

Deel III: uitvoeringsproces, ervaringen en verwachtingen

Deel III omvat de hoofdstukken 9 en 10. In hoofdstuk 9 staat het uitvoeringsproces van het opleggen van een Twbmt-maatregel centraal, van het initiatief tot de uiteindelijke beslissing. Hoofdstuk 10 gaat in op de ervaringen van professionals met en verwachtingen over de wet.

De volgende vraag staat in deel III centraal:

Hoe verloopt het proces om een Twbmt-maatregel op te leggen en wat zijn de ervaringen van professionals met de Twbmt en verwachtingen van hen over de Twbmt?

9 Uitvoeringsproces

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het proces verloopt om een Twbmt-maatregel op te leggen. Het initiatief voor het opleggen van een maatregel ligt doorgaans bij de partners die deelnemen aan het casusoverleg, dat de basis vormt voor de persoonsgerichte aanpak (paragraaf 9.2). Als in het casusoverleg wordt besloten een Twbmt-maatregel aan te vragen, moet ter onderbouwing een bestuurlijke rapportage worden opgesteld (paragraaf 9.3). Het verzoek wordt vervolgens namens de minister van Justitie en Veiligheid door de NCTV beoordeeld. Als het verzoek wordt gehonoreerd, wordt vervolgens een (voornemen tot een) besluit voorbereid en bekendgemaakt aan de betrokkene (paragraaf 9.4). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie in paragraaf 9.5.

9.2 De Twbmt op de casustafel

9.2.1 Initiëren maatregel vanuit de lokale persoonsgerichte aanpak

De Twbmt is onderdeel van de persoonsgerichte aanpak. In de memorie van toelichting geeft de minister aan 'dat het reduceren van het risico dat van een jihadist uitgaat, een per individu op maat gesneden pakket van maatregelen en voorzieningen vergt en dat het voortouw in deze beoordeling en het afstemmen van maatregelen bij het lokale multidisciplinaire casusoverleg ligt.'¹⁷¹

Lokale multidisciplinaire overleg

Personen die zorgelijke signalen van radicalisering richting terrorisme en gewelddadig extremisme vertonen, worden opgenomen in een zogenoemde persoonsgerichte aanpak (PGA).¹⁷² De PGA wordt als noodzakelijk gezien, omdat er niet een standaardaanpak mogelijk is gebleken voor personen die gevoelig zijn voor radicalisering.¹⁷³ Aan de basis van de PGA staat het multidisciplinair casusoverleg, dat met het *Actieprogramma integrale aanpak jihadisme* is geïntroduceerd.¹⁷⁴ In dat overleg delen betrokken deelnemers informatie over

¹⁷¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3.

¹⁷² NCTV, *Nationale Contraterrorismestrategie 2022-2026*, p. 13.

¹⁷³ Zie ook *Kamerstukken II 2022/23*, 36 225, nr. 3., p.5.

¹⁷⁴ Uit de interviews komt naar voren dat de naam voor een casusoverleg per regio/gemeente verschilt.

signalen van radicalisering en stemmen zij interventies af. Aan de casustafel nemen, afhankelijk van de casus, naast de gemeente, politie en het Openbaar Ministerie ook instanties deel als Reclassering Nederland, de Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdbescherming. Eventueel kunnen ook hulpverlenings- en zorgorganisaties aansluiten.

Uit de interviews blijkt dat veel gemeenten voor het casuoverleg samenwerken met het Zorgen Veiligheidshuis.¹⁷⁵ Dit zijn samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, politie, het Openbaar Ministerie en zorgpartners, die zich bezighouden met de aanpak van complexe casuïstiek op het snijvlak van zorg en veiligheid en waarbij een ketenoverstijgende aanpak nodig is. Zorgen Veiligheidshuizen faciliteren verschillende casuoverleggen voor bijvoorbeeld personen met complexe zorgproblematiek, risicovol en verward gedrag, huiselijk geweld, multiproblematiek en radicalisering en extremisme.¹⁷⁶

De minister geeft in de memorie van toelichting aan dat 'indien de partners in het casuoverleg tot het oordeel komen dat het opleggen van een meldplicht, gebiedsverbod, contactverbod of uitreisverbod nodig is, zij de Minister van Veiligheid en Justitie daartoe een verzoek [kunnen] doen.'¹⁷⁷ Professionals bevestigen in de interviews dat de vraag of een maatregel op grond van de Twbmt moet worden opgelegd ter sprake komt of kan komen tijdens het multidisciplinaire casuoverleg.

Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten

Ten tijde van dit onderzoek is het wetsvoorstel *Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten* in behandeling, waarin wordt voorgesteld de burgemeester een wettelijke taak te geven om lokale casuoverleggen te organiseren. Daarnaast beoogt de wet te voorzien in heldere grondslagen voor gegevensuitwisseling door partijen die deelnemen aan het casuoverleg. Deze wet moet de bestaande praktijk van de PGA-radicalisering vastleggen, toekomstbestendig maken en laten aansluiten op AVG-regelgeving.¹⁷⁸

De bedoeling is dat een Twbmt-maatregel geïnitieerd wordt door de partners vanuit het lokaal casuoverleg. Een gesprekspartner beschrijft dat er een categorie personen is waarvan het Nederlanderschap is ingetrokken en/of die geen verblijfsrecht in Nederland hebben; in deze gevallen worden de personen volgens deze professional niet besproken in een lokaal casuoverleg, maar kan het initiatief voor het opleggen van een Twbmt-maatregel liggen bij de NCTV.

9.2.2 Adviserende rol van de NCTV

De lokaal adviseurs van de NCTV hebben een adviserende rol bij de aanpak van radicalisering. Zij onderhouden contacten met gemeenten als het gaat om de lokale aanpak van radicalisering. Ze zijn geografisch verbonden aan verschillende regio's en ondersteunen de gemeenten van de betreffende regio over de aanpak van de radicaliseringsproblematiek. Uit de gesprekken met de lokaal adviseurs blijkt dat zij met betrekking tot de Twbmt primair een adviserende en ondersteunende rol hebben; zij sparren met lokale partners, denken mee over op te leggen maatregelen en geven informatie over het proces van het opleggen van een Twbmt-maatregel als zij hiernaar gevraagd worden.

¹⁷⁵ Zie ook *Kamerstukken II 2022/23*, 36 225, nr. 4.

¹⁷⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 225, nr. 3.

¹⁷⁷ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 359, nr. 3.

¹⁷⁸ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 225, nr. 3.

Tot 2021 sloten de lokaal adviseurs van de NCTV ook aan bij het lokaal casuoverleg. Uit verschillende gesprekken met functionarissen van de NCTV blijkt dat het in die situatie gemakkelijker was om te adviseren over toe te passen maatregelen en om mee te denken. Door het ontbreken van een wettelijke grondslag om informatie te delen sluiten de lokaal adviseurs van de NCTV sinds april 2021 niet standaard meer aan bij de casuoverleggen. Sindsdien kan de lokaal adviseur van de NCTV alleen bij een casuoverleg aansluiten als dat noodzakelijk is in verband met de taken en bevoegdheden op grond van de Twbmt of de artikelen 23 en 23b van de Paspoortwet (in verband met een verzoek om een paspoortmaatregel). Meerdere professionals hebben in de interviews gezegd dat de Twbmt minder vaak wordt overwogen sinds de lokaal adviseurs niet meer aansluiten bij de casuoverleggen.

Zoals gezegd is het op dit moment voor de NCTV alleen mogelijk deel te nemen aan het casuoverleg als dat noodzakelijk is in verband met de taken en bevoegdheden bij of krachtens de Twbmt of in verband met een verzoek om een paspoortmaatregel. Na inwerking-treding van wetsvoorstel *Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten* en van de *Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid*¹⁷⁹ zou de NCTV ook voor de uitvoering van de in dat wetsvoorstel vastgelegde taken incidenteel kunnen deelnemen aan het overleg. Het voorstel geeft de mogelijkheid om bijvoorbeeld ten behoeve van de vereiste coördinatie in de aanpak van individuele casuïstiek rond terugkerende uitreizigers, deel te nemen aan een casuoverleg.¹⁸⁰

Meerdere professionals uiten zich in de gesprekken positief over het creëren van een wettelijke grondslag en de mogelijkheid die dit biedt om in bepaalde gevallen deel te kunnen nemen aan een casuoverleg.

9.3 Bestuurlijke rapportage

9.3.1 Onderbouwing in bestuurlijke rapportage

Als in het casuoverleg besloten wordt om de minister van Justitie en Veiligheid te vragen of een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen moet aan de NCTV een bestuurlijke rapportage worden aangeleverd met daarin een onderbouwing voor de noodzaak voor de maatregel. Uit de interviews en de dossierstudie blijkt dat in de gevallen waarin een Twbmt-maatregel is opgelegd het meestal de politie is die de rapportage heeft opgesteld. In enkele gevallen was de bestuurlijke rapportage afkomstig van het Openbaar Ministerie.

9.3.2 Arbeidsintensief proces opstellen rapportage

In de bestuurlijke rapportage moet alle informatie worden opgenomen over de feitelijke gedragingen van een persoon aan wie de Twbmt-maatregel wordt opgelegd, die duiden op een gevaar voor de nationale veiligheid. Deze informatie uit de bestuurlijke rapportage is afkomstig van verschillende lokale partners en wordt gebundeld in de rapportage.

Uit de eerste evaluatie van de Twbmt kwam naar voren dat de inzet van de wet een grote werkbelasting met zich meebrengt en dat dit zorgt voor een hoge drempel bij het toepassen van de wet. Het gaat dan om het opstellen van een bestuurlijke rapportage, de

¹⁷⁹ In het wetsvoorstel *Coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid* wordt voorgesteld dat de NCTV ook voor de uitvoering van de in dat wetsvoorstel vastgelegde taken incidenteel deel zou kunnen nemen aan casuoverleggen radicalisering.

¹⁸⁰ *Kamerstukken II 2022/23, 36 225, nr. 6.*

tijdsinvesteringen voor bestuurlijke besluitvorming en het opleggen van de maatregelen. ‘De vele schakels, organisaties en personen die betrokken zijn bij de voorbereiding van de maatregelen uit de Twbmt, bleken het opleggen van maatregelen een complex en zeer tijdrovend traject maken’, zo wordt gesteld, waarbij opgemerkt wordt dat dit vanuit het oogpunt van rechtsbescherming wenselijk is.¹⁸¹

Hoewel de meeste gesprekspartners geen (recente) ervaring hebben met de inzet van de Twbmt-maatregelen, geeft een professional van een gemeente waar in het verleden een Twbmt-maatregel is opgelegd aan dat de administratieve drempel om een maatregel op te leggen hoog is.

‘Het is niet een wet waar je in de praktijk echt iets aan hebt, want je moet een enorm boekwerk aanleveren, een enorme bestuurlijke rapportage.[...] Het is een papieren exercitie zeg maar.’

Een andere professional (politiefunctionaris) is betrokken geweest bij het opstellen van bestuurlijke rapportages voor de Twbmt. Over één van de rapportages stelt deze professional het volgende.

‘Het was best een bureaucratisch heen-en-weer-getik met de NCTV. Het was een niet gemakkelijk doorloopbare fase. Niet even een 1-2-tje. Misschien is dat ook wel goed.’

Ook een andere professional geeft aan dat er zware eisen worden gesteld aan de bestuurlijke rapportage en het opstellen ervan een arbeidsintensief traject is.

In verschillende gesprekken komt naar voren dat er sinds de vorige evaluatie een nieuw protocol en nieuwe werkafspraken zijn gemaakt tussen organisaties. Het proces voor het opstellen van bestuurlijke rapportages is sindsdien meer gestroomlijnd en er is een meer uniforme werkwijze.

9.3.3 **Verantwoordelijkheid opstellen van de bestuurlijke rapportage**

Uit de interviews en dossierstudie komt naar voren dat de bestuurlijke rapportage in de praktijk meestal wordt opgesteld door de politie. In de gesprekken met professionals komt naar voren dat de politie de beste informatiepositie heeft om een bestuurlijke rapportage op te stellen. Deze professionals vertellen ook dat er in de beginfase van de Twbmt discussie bestond welke organisatie de bestuurlijke rapportage moest aanleveren. In de praktijk was dit altijd de politie, maar die had daar bezwaren tegen en liep tegen capaciteitsproblemen aan. Door de nieuwe werkafspraken ligt de regievoering voor het opstellen van de rapportages sinds de werkafspraken standaard bij het casuoverleg. Een gesprekspartner kaart aan dat er soms casuïstiek is waarbij niemand zich verantwoordelijk voelt een bestuurlijke rapportage op te stellen.

Een professional (functionaris van de politie) legt uit dat de politie een voorkeur heeft om bestuurlijke rapportages op te stellen met alleen politie-informatie. Als de politie de enige organisatie is met relevante informatie, is het volgens deze professional logisch dat de politie de rapportage opstelt. De professional beschrijft echter dat de politie liever niet informatie van andere partners in de rapportage opneemt, omdat de politie geen zicht heeft hoe deze

¹⁸¹ B. van Gestel e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, WODC: 2020, p. 38.

informatie van de andere partners tot stand is gekomen. Ook zijn er onduidelijkheden met betrekking tot de verwerking van informatie die afkomstig is van de Penitentiaire Inrichting en Dienst Justitiële Informatie. De politie ontvangt deze informatie via het informatiesysteem GRIP en kan het in de rapportage verwerken. Een discussiepunt daarbij is wie de eigenaar is van de informatie. Een professional noemt dat het voor de politie gemakkelijk is om informatie van verschillende organisaties mee te nemen, omdat ze landelijk werken en er expertise is hoe de bestuurlijke rapportage wordt gemaakt.

9.3.4 Informatiedeling voor opstellen bestuurlijke rapportage

De functionaris van de politie geeft verder nog aan dat informatiedeling een heikel punt is. Door de politie kan informatie met de lokale partners niet altijd worden gedeeld, vanwege privacy-wetgeving. De informatie moet dan via een aparte vertrouwelijke bijlage naar de NCTV.

9.4 Beoordeling door de NCTV

Het verzoek tot het opleggen van een maatregel op grond van de Twbmt wordt in de praktijk in mandaat beoordeeld door de NCTV. Een lokaal adviseur van de NCTV doet doorgaans een (informele) eerste check; vaak was deze lokaal adviseur ook al bij het voortraject betrokken door overleg te voeren met de gemeente of andere deelnemers van het lokale casusoverleg over de mogelijkheid om een maatregelen op te leggen. Vervolgens wordt een voornemen ook beoordeeld door een jurist van de NCTV, waarbij de vraag wordt gesteld of een mogelijke maatregelen 'de lat haalt': wordt voldaan aan de eisen die de wet stelt; is de nationale veiligheid in het geding en kan iemand in verband worden gebracht met terroristische activiteiten? Dat gebeurt op basis van informatie uit de bestuurlijke rapportages met daarin de informatie en de onderbouwing voor het opleggen van een Twbmt-maatregel. De proportionaliteit is ook altijd een factor bij de besluitvorming: zijn er nog minder vergaande opties? Als de aangeleverde informatie ontoereikend is om een Twbmt-maatregel op te leggen, neemt de NCTV contact op met partij die de maatregel heeft aangevraagd om dit terug te koppelen; het is dan aan de aanvrager om eventuele aanvullende informatie aan te leveren.

In de gevallen waarin de wet is toegepast, was er steeds al in een vroeg stadium overleg en afstemming tussen de lokale partners en de NCTV over de vraag of voldaan werd aan de toepassingsvoorwaarde dat de nationale veiligheid in het geding was. Daardoor kwam het weinig voor dat de NCTV niet instemde met een uiteindelijk verzoek tot het opleggen van een Twbmt-maatregel door de minister. Er zijn daarom weinig niet-gehonoreerde verzoeken voor het opleggen van een Twbmt-maatregel.

Het voornemen of besluit wordt aan de betrokkene uitgereikt. In het geval dat er eerst sprake is van het voornemen tot het opleggen van een maatregel wordt de betrokkene in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. De eventuele zienswijze van de betrokkene en het horen van belanghebbenden wordt ook door NCTV-medewerkers uitgevoerd en beoordeeld. Daarnaast overlegt de minister van Justitie en Veiligheid met de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene verblijft voordat een maatregel wordt opgelegd. Hier kan vanaf worden gezien als er sprake is van een spoedeisende situatie.¹⁸² Vervolgens stellen deze medewerkers een beschikking op. Medewerkers van de NCTV brengen de lokale partners op de hoogte als het besluit tot het opleggen van een maatregel is genomen. De beschikking wordt door de NCTV, die het mandaat heeft om deze besluiten namens de minister te nemen,

¹⁸² Art. 7, eerste lid Twbmt.

ondertekend. Dan is het besluit tot oplegging van de maatregel genomen. Het is aan lokale actoren (politie en reclassering) om de beschikking uit te reiken. Als de betrokkene het niet eens is met het besluit staat er rechtsbescherming open (meer hierover in paragraaf 13.5).

9.5 Conclusie

In dit hoofdstuk stond het proces van het opleggen van een Twbmt-maatregel centraal. Een maatregel op grond van de Twbmt wordt doorgaans opgelegd nadat deze ter sprake is gekomen tijdens het multidisciplinaire casusoverleg. Daar zitten lokale partners aan tafel en die kiezen samen de meest geschikte maatregel. Lokale adviseurs van de NCTV hebben een adviserende en ondersteunende rol. Tot 2021 sloten zij standaard aan bij het lokale casusoverleg, maar omdat zij daar geen grondslag voor bleken te hebben adviseren zij nu alleen over de Twbmt als zij daarvoor benaderd worden door lokale partners. Ten tijde van dit onderzoek ligt het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten bij de Eerste Kamer, waarin onder meer wordt voorgesteld dat de NCTV op incidentele basis kan deelnemen aan het casusoverleg, indien het casusoverleg dat noodzakelijk acht.

Als in het casusoverleg besloten wordt om aan de minister van Justitie en Veiligheid te vragen of een vrijheidsbepalende maatregel kan worden opgelegd, moet een bestuurlijke rapportage worden aangeleverd met daarin een onderbouwing voor de noodzaak voor de maatregel. In de praktijk is het meestal de politie die de rapportage opstelt, maar het gebeurt ook door het Openbaar Ministerie. In de vorige evaluatie van de Twbmt is vastgesteld dat het opstellen van een bestuurlijke rapportage een arbeidsintensief proces is. Na de evaluatie van 2020 zijn nieuwe werkafspraken tot stand gekomen tussen de organisaties, waarna afspraken zijn gestroomlijnd en de regievoering van de bestuurlijke rapportage standaard bij het casusoverleg ligt en niet bij de politie.

Het is de bedoeling dat de informatie van alle verschillende partners samenkomt in de bestuurlijke rapportage. In de praktijk spelen er echter vraagstukken rondom de verwerking van de informatie van de verschillende lokale partners en het eigenaarschap van bepaalde informatie. Een heikel punt is verder dat door privacywetgeving niet alle informatie van de politie met lokale partners gedeeld mag worden, wat onderbouwing van de noodzakelijkheid in het lokale overleg compliceert.

Het verzoek tot het opleggen van een maatregel op grond van de Twbmt wordt in de praktijk in mandaat beoordeeld door de NCTV. Omdat er steeds al in een vroeg stadium overleg en afstemming is tussen de lokale partners en de NCTV over de vraag of voldaan werd aan de toepassingsvoorwaarde dat de nationale veiligheid in het geding was, is het weinig voorgekomen dat de NCTV niet instemde met een uiteindelijk verzoek tot het opleggen van een Twbmt-maatregel door de minister. De eventuele zienswijze van de betrokkene en het horen van belanghebbenden wordt ook door de NCTV uitgevoerd en beoordeeld. Zij stellen vervolgens ook de beschikking op.

10 Ervaringen met en verwachtingen over de wet

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen en verwachtingen van professionals met de Twbmt. Wat waren overwegingen om de Twbmt (niet) toe te passen? Hoe wordt door professionals tegen de wet aangekeken? De informatie uit dit hoofdstuk is gebaseerd op de enquête die onder alle gemeenten is uitgezet en op de interviews die zijn gehouden met medewerkers van gemeenten, de politie, Zorg- en Veiligheidshuizen, rechtshulpverleners en van de NCTV.¹⁸³ In dit hoofdstuk beschrijven we de beelden van deze professionals bij de wet. Ervaringen en verwachtingen met de afzonderlijke maatregelen uit de Twbmt komen niet in dit hoofdstuk aan de orde, maar zij werden al per afzonderlijke maatregel toegelicht in de hoofdstukken 4 tot en met 8.

10.2 Enquêteresultaten over de inzet van de Twbmt

10.2.1 Inleiding

In de enquête stelden we respondenten vragen over de inzet van de Twbmt. Respondenten die aangaven geen Twbmt-maatregel in te hebben gezet, vroegen we waarom niet. Ook is aan respondenten gevraagd of zij een situatie voor ogen hebben waar de Twbmt achteraf van meerwaarde had kunnen zijn. De resultaten bespreken we in deze paragraaf.

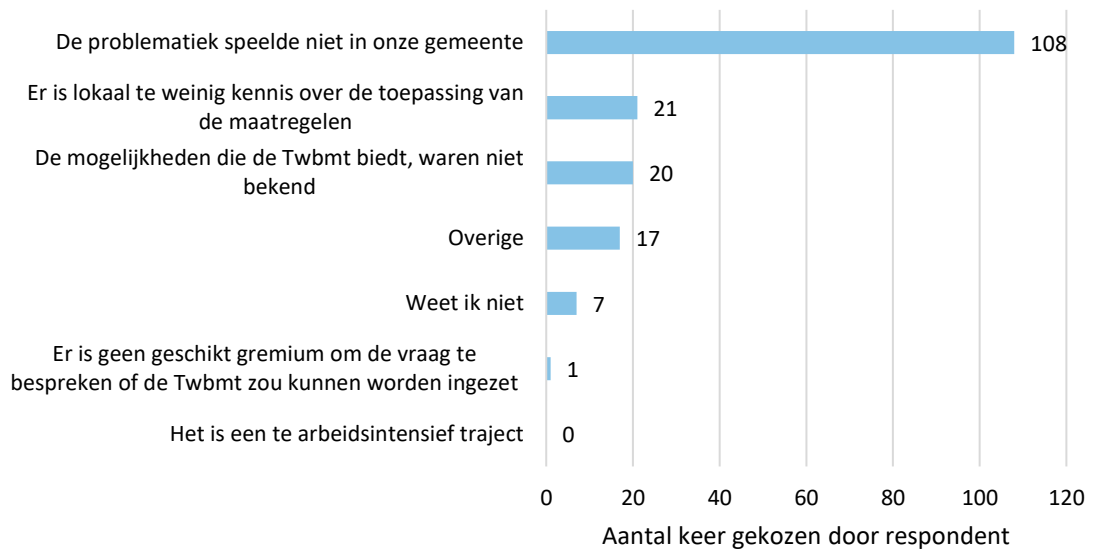
10.2.2 Overwegingen om de Twbmt niet in te zetten

In de enquête hebben 176 van de 201 (88%) respondenten aangegeven dat op grond van de Twbmt geen vrijheidsbeperkende maatregelen zijn opgelegd in hun gemeente. Daarvan gaven 142 respondenten (81%) aan dat dat ook niet is overwogen. Aan hen is gevraagd waarom een Twbmt-maatregel niet is overwogen. De redenen zijn in figuur 10.1 weergegeven. De veruit meest genoemde reden, door 76% van de categorie respondenten die aangaf dat Twbmt-

¹⁸³ Een van deze professionals is werkzaam in een gemeente waar een Twbmt-maatregel opgelegd is en twee professionals hebben als rechtshulpverlener ervaring met het opleggen van Twbmt-maatregelen. De andere professionals hebben geen concrete ervaring met het opleggen van een Twbmt-maatregel, maar vanuit hun professeie zicht op de (mogelijke) toepassing van de Twbmt-maatregelen.

maatregelen niet zijn overwogen, is dat zich geen problematiek met (vermeende) terroristen in de gemeente voordeed. Dit ligt voor de hand; als er geen problematiek speelt, is het ook niet nodig om een Twbmt-maatregel te overwegen. Daarnaast blijkt ook dat in een aantal gemeenten weinig kennis aanwezig is over de toepassing van de maatregelen in de Twbmt (21) en dat de mogelijkheden die de Twbmt biedt niet bekend waren (20).

FIGUUR 10.1: REDENEN WAAROM DE TWBMT NIET IS OVERWOGEN (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK; N=142)



'Overige' redenen die respondenten geven, zijn onder meer dat er onvoldoende zicht was op de problematiek, het geen toegevoegde waarde had, de casuïstiek zich er niet voor leende en er alternatieve middelen zijn ingezet. Opvallend is dat geen enkele respondent heeft aangegeven dat toepassing van de Twbmt een te arbeidsintensief traject is, terwijl dit in de evaluatie van 2020 wel als één van de aandachtspunten naar voren kwam.¹⁸⁴

Er waren twintig respondenten die aangaven dat in hun gemeente weleens is overwogen om de Twbmt in te zetten, maar dat niet gedaan hebben. Hen is gevraagd waarom er uiteindelijk toch geen gebruik is gemaakt van de Twbmt. In de meeste gevallen is gekozen voor een alternatief (strafrechtelijke, zorggerelateerde interventie en/of maatschappelijke hulp), zo blijkt uit tabel 10.2.

TABEL 10.2: REDEN GEEN GEBRUIK TWBMT (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK; N=20)

| Reden | Aantal |
|---|--------|
| Er is gekozen voor een alternatief (strafrechtelijke, zorggerelateerde interventie en/of maatschappelijke hulp) | 11 |
| Er was te weinig informatie om de maatregel goed te onderbouwen | 5 |
| Er is lokaal te weinig kennis over de toepassing van de maatregelen | 3 |
| De dreiging ging voorbij | 3 |
| Het was niet proportioneel | 2 |
| Overige | 4 |

Vier respondenten kozen dus voor het antwoord 'overige'. In de toelichting op dit antwoord geven respondenten onderstaande redenen:

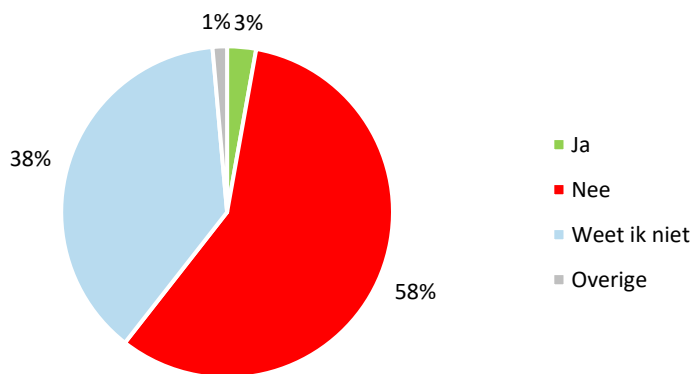
¹⁸⁴ B. van Gestel e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, WODC: 2020, p. 38.

- Verhuizing persoon in kwestie naar andere gemeente.
- Er is druk uitgeoefend op de persoon om niet uit te reizen.
- Persoon is nog niet teruggekeerd naar Nederland.
- Een andere partij (de Afdeling Vreemdelingenpolitie, identificatie en Mensenhandel (AVIM)) had al een meldplicht opgelegd waardoor het niet meer nodig was.

10.2.3 Meerwaarde van de Twbmt-maatregelen achteraf

Respondenten die aangaven dat er in de gemeente problematiek met (vermeende) terroristen speelde en waarbij in de gemeente geen maatregelen op grond van de Twbmt zijn opgelegd, is gevraagd of het achteraf gezien in bepaalde situaties wel meerwaarde had kunnen hebben. Onderstaand figuur visualiseert de antwoorden van respondenten.

FIGUUR 10.3: MEERWAARDE TWBMT-MAATREGELN ACHTERAF (N=71)



Opvallend is dat er slechts twee respondenten waren die achteraf meerwaarde zagen bij het inzetten van de wet. Eén van deze twee respondenten licht daarbij toe dat de Twbmt in bepaalde situaties nuttig kan zijn, namelijk als andere maatregelen niet toereikend blijken of als vangnet. Het grootste deel van de personen (57%) denkt achteraf niet dat de Twbmt meerwaarde zou hebben gehad. Daarnaast geeft ook een aanzienlijk deel van de respondenten aan (38%) niet te weten of de inzet van de Twbmt in bepaalde situatie niet alsnog nuttig had kunnen zijn. Een mogelijke verklaring voor dit laatste is de onbekendheid met de wet bij respondenten.

10.3 Aanwezige problematiek en dreiging van terrorisme

10.3.1 Inleiding

Om een Twbmt-maatregel op te leggen moet sprake zijn van een terroristische dreiging voor de nationale veiligheid die uitgaat van een persoon. In deze paragraaf gaan we in op de terroristische dreiging in Nederland. We beschrijven (kort) hoe deze dreiging eruit ziet en veranderd is. Daarnaast gaan we in op deze (veranderende) dreiging in relatie tot de inzet van de Twbmt.

10.3.2 Verandering in het dreigingsniveau

Het DTN, oftewel het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, wordt drie keer per jaar door de NCTV gepubliceerd ter bewustwording van de algemene dreigingssituatie in Nederland.¹⁸⁵ Het bestaat uit een globale analyse van radicalisering, extremisme en de nationale en internationale terroristische dreiging tegen Nederland, waarin de voornaamste dreigingsontwikkelingen op

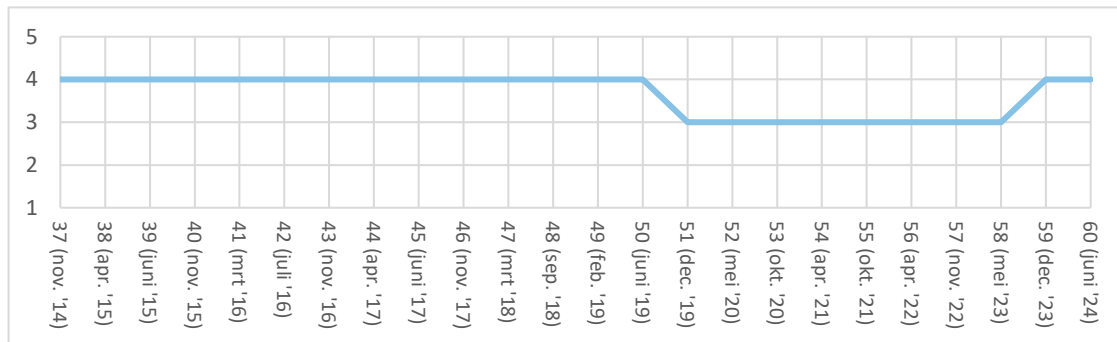
¹⁸⁵ <https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/over-het-dtn-en-het-dreigingsniveau>.

hoofdpijnen worden beschreven. De dreigings situatie in Nederland wordt steeds aangeduid met een zgn. 'dreigingsniveau', waaruit blijkt hoe groot de kans is op een terroristische aanslag in of tegen Nederland. Er zijn vijf niveaus van oplopende dreiging:

1. minimaal: het is niet waarschijnlijk dat in Nederland een terroristische aanslag plaats vindt.
2. beperkt: er bestaat een kleine kans op een terroristische aanslag in Nederland.
3. aanzienlijk: een terroristische aanslag in Nederland is voorstelbaar.
4. substantieel: de kans op een terroristische aanslag in Nederland is reëel.
5. kritiek: een terroristische aanslag in Nederland is op handen.¹⁸⁶

Onderstaande grafiek geeft het dreigingsniveau weer sinds de totstandkoming van de Twbmt in 2014 (DTN 37). Het meest recente dreigingsbeeld (DTN 60) dateert van juni 2024.

FIGUUR 10.4: ONTWIKKELING DREIGINGSBEELD NOVEMBER 2014-JUNI 2024 PER DREIGINGSBEELD



Ten tijde van de totstandkoming van de Twbmt was het dreigingsniveau 'substantieel' en bij de verlenging van de Twbmt in 2021 was dit gedaald naar 'aanzienlijk'. Sinds december 2023 is het dreigingsniveau weer verhoogd naar 'substantieel'.

10.3.3 Ervaren dreiging in de gemeenten

Zoals hiervoor uiteengezet blijkt uit de enquête dat een belangrijke reden om inzet van maatregelen op grond van de Twbmt niet te overwegen is dat respondenten aangeven dat de problematiek in hun gemeente niet speelt. Dat is door 108 respondenten als reden genoemd (wat neerkomt op 76% van het totale aantal respondenten).

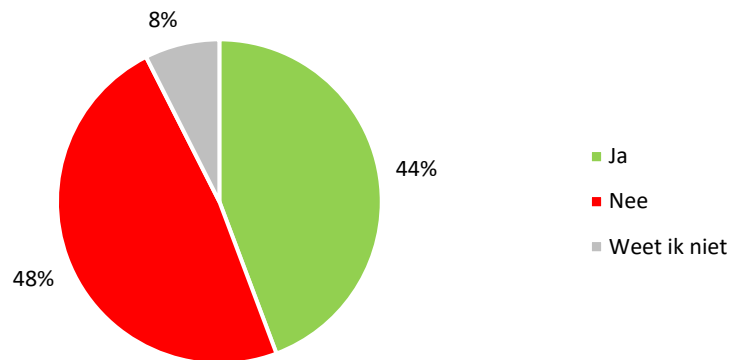
In de enquête is ook de algemene vraag gesteld of zich in de gemeente van de respondent problemen voordoen met geradicaliseerde personen en/of personen van wie een terroristische dreiging uitgaat. Daaruit blijkt dat deze problematiek in bijna de helft van de gemeenten (48%) niet speelt. In 44% van de gevallen is hier wel sprake van.¹⁸⁷

Als we deze cijfers naast elkaar leggen, valt op dat een deel (28%) van de 108 respondenten die aangeven dat er geen problematiek is, in een andere vraag aangeeft dat er wél in de gemeente problemen spelen met geradicaliseerde personen en/of personen van wie mogelijk een terroristische dreiging uitgaat. Een verklaring daarvoor is dat zich in deze gemeenten wel problematiek voordoet, maar dat de problematiek die zich voordoet zich niet leent voor de toepassing van de Twbmt.

¹⁸⁶ Website NCTV.

¹⁸⁷ De overige 8% van de respondenten gaf het antwoord 'weet ik niet' of vulde geen antwoord in.

FIGUUR 10.5: IS ER IN UW GEMEENTE PROBLEMATIEK MET GERADICALISEERDE PERSONEN EN/OF PERSONEN VAN WIE EEN TERRORISTISCHE DREIGING UITGAAT? (N=201)



In de gesprekken met professionals komt naar voren dat de aard en de omvang van de problematiek sterk verschilt per gemeente en regio. Sommige professionals geven aan dat de problematiek zich in hun regio niet of nauwelijks voordoet, waardoor de Twbmt niet is overwogen. Anderen beschrijven dat er wel geradicaliseerde personen zijn, maar dat in deze gevallen de Twbmt niet is of wordt toegepast. Een professional noemt dat personen in de coronaperiode minder zichtbaar waren.

10.3.4 Hoge lat voor opleggen maatregelen

Zoals in de inleiding beschreven, is de Twbmt bedoeld voor situaties waarbij er van een persoon een terroristische dreiging uitgaat voor de nationale veiligheid. In de gesprekken wijzen meerdere professionals op de hoge lat voor het opleggen van een Twbmt-maatregel, waardoor een Twbmt-maatregel in de praktijk niet snel wordt opgelegd. Een van de gesprekspartners zegt hierover:

'Het dreigingsniveau in de casus moet ongeveer op niveau 5 zitten wil je voor die maatregel in aanmerking komen. Je moet echt een acute, hoge, bijna een aanslagwaardige dreiging hebben, maar als dat het geval is stelt de politie een opsporingsonderzoek in. [...] In de gevallen dat de wet ter sprake is geweest, wordt snel gezegd: de dreiging is niet concreet of actueel genoeg.'

Ook andere gesprekspartners hebben het gevoel dat de lat erg hoog ligt voor het kunnen opleggen van een van de maatregelen op grond van de Twbmt. Zij geven aan dat er haast sprake moet zijn van een concrete dreiging om de wet te kunnen inzetten. In de praktijk is dit volgens hen vaak lastig omdat het in veel gevallen gaat om een meervoudige en dynamische problematiek, waarbij het lastig is om een terroristische dreiging hard te maken. Het is niet altijd duidelijk of het om een serieuze dreiging gaat of dat de persoon bijvoorbeeld verward is. Ook in de enquête is in de open antwoorden onder de vraag waarom de Twbmt niet overwogen is door meerdere respondenten aangegeven dat de problematiek niet zwaar genoeg was om een Twbmt-maatregel op te leggen. Een respondent beschrijft:

'Het lukt niet de casussen op te werken naar het niveau waarop er concreet voldoende aanknopingspunten zijn om tot dit soort maatregelen over te gaan.'

Meerdere professionals benadrukken in de gesprekken dat in die gevallen dat er een dergelijke dreiging voor de nationale veiligheid van een persoon uitgaat, een strafrechtelijk optreden in die gevallen meer voor de hand ligt.

10.3.5 Verandering in het type dreiging

Sinds de totstandkoming van de Twbmt in 2014 is de terroristische dreiging in Nederland veranderd. Ten tijde van de totstandkoming van de Twbmt wordt in de memorie van toelichting verwezen naar het DTN 37. Daarin lag de nadruk vooral op de dreiging van het (mondiale) jihadisme. Het werd voorstelbaar geacht dat jihadistische groepen in Nederland zich ontwikkelen tot (solitaire) aanslagplegers. Naast deze binnenlandse dreiging, waren ook de uitreizigers en terugkeerders van belang voor het dreigingsbeeld. De opmars van ISIS en het uitroepen van het kalifaat waren destijds belangrijke gebeurtenissen die de dreiging bepaalden.

Er is nog steeds een dreiging aanwezig, maar deze heeft (deels) een ander karakter. Uit het ten tijde van dit onderzoek meest recente DTN (60) van juni 2024 blijkt dat het jihadisme de belangrijkste terroristische dreiging tegen Nederland blijft. De kans dat personen of groepen in Nederland een terroristische aanslag plegen was in het halfjaar ervoor half jaar licht toegenomen, maar is wel binnen de bandbreedte van dreigingsniveau 4 gebleven. Mobiliserende gebeurtenissen, zoals de oorlog in Gaza en Koranschendingen in Nederland, en de manier waarop mondiaal-jihadistische organisaties er in hun propaganda op inspelen, leiden tot (voorbereidingen op) terroristische geweldsdaden in Europa. Daarnaast blijven in Europa aanwezige transnationale netwerken een terroristische dreiging vormen tegen Nederland en andere Europese landen. Verder wordt gewezen op de soms zeer jonge personen die actief zijn binnen het rechts-terroristische onlinemilieu waarbij ideologische overtuigingen steeds minder van belang lijken en op de geweldsbereide anti-institutionele beweging en ‘soevereinen’. Dit zijn dreigingsvormen waar in het DTN 37 nauwelijks aandacht voor was.

In veel gesprekken wijzen ook de geïnterviewde professionals op de veranderende terroristische dreiging. Meerdere professionals beschrijven bijvoorbeeld dat de Twbmt primair gericht was op het voorkomen van uitreizigers, maar dat er nauwelijks meer uitreizigers zijn.¹⁸⁸ Dit heeft volgens hen consequenties voor de toepassing van de Twbmt. Gesprekspartners stellen dat het binnen de jihadistische beweging in plaats van om uitreizigers, nu vaker gaat om personen die terugkeren uit strijdgebieden (zogenaamde ‘terugkeerders’) en om personen die na detentie re-integreren in de maatschappij, waardoor er momenteel weinig aanleiding is de wet te overwegen of toe te passen.¹⁸⁹ Een professional vindt dat de Twbmt al bij de invoering in 2017 als mosterd na de maaltijd kwam door de snel veranderde dreiging. Deze gesprekspartner zegt hierover het volgende.

‘De wet is te laat in werking getreden. Voor onze gemeente is deze wet als mosterd na de maaltijd gekomen.’

Een andere gesprekspartner noemt dat de verwachting was dat bij terugkeerders¹⁹⁰ een Twbmt-maatregel zou worden opgelegd, maar dat zij in de praktijk allemaal via het strafrecht werden aangepakt. Andere professionals wijzen erop dat er – ondanks dat er momenteel geen

¹⁸⁸ In 2019 is het kalifaat van IS vernietigd.

¹⁸⁹ Specifiek geldt dit voor het uitreisverbod, maar ook voor de andere maatregelen, waarbij gewezen wordt op de mogelijkheid voor de reclassering om bij terugkeer in de maatschappij maatregelen te treffen.

¹⁹⁰ In dit verband sprak de gesprekspartner over een groep terugkerende vrouwen.

uitreizigers zijn – dit in de toekomst wel weer aan de orde kan zijn. Een professional beschrijft dit als volgt:

‘Ik zie het [Twbmt] een beetje als een verzekeringspolis. Op het moment dat we in een wereld komen te zitten waarin de situatie van toen [uitreis naar het kalifaat] zich herhaalt, dat we te maken krijgen met een grotere groep mensen die we net niet goed in beeld hebben, dan kunnen we gebruikmaken van de tijdelijke wet. Maar ja, hoe lang kun je een tijdelijke wet in de kast zetten zonder dat je weet hoe de toekomst er uitziet?’

10.3.6 Toepassing Twbmt voor andere terroristische dreigingssoorten dan jihadisme

De door ons gesproken professionals merken op dat de terroristische dreiging ten tijde van de totstandkoming van de Twbmt met name uitging van het jihadisme, maar dat zich de laatste jaren andere problematiek aandient. In veel gesprekken komt naar voren dat er andere fenomenen zijn opgekomen, zoals rechts- en linksextremisme, complotdenkers, anti-institutioneel extremisme en de soevereinenbeweging. Daarvan is echter slechts een klein deel bereid tot geweld en is geen sprake van terrorisme, waarvoor de Twbmt bedoeld is.¹⁹¹ Dat de aard van de dreiging is veranderd, sluit aan bij de waarnemingen van de NCTV.

Zoals eerder aangegeven, is het ook mogelijk om de Twbmt toe te passen voor andere vormen van terrorisme dan het jihadisme, mits er een dreiging vanuit gaat voor de nationale veiligheid. Uit veel gesprekken met professionals blijkt dat de Twbmt primair geassocieerd wordt met de jihadistische dreiging en niet als mogelijke interventie wordt gezien voor andere terroristische dreigingen, zoals extreemrechtse terroristen.¹⁹² Een groot deel van de geïnterviewde professionals blijkt ook niet te weten dat de Twbmt ook voor andere terroristische dreigingen kan worden ingezet. Sommige gesprekspartners vinden het wel een interessante mogelijkheid om de Twbmt daarvoor in te zetten. Andere professionals vragen zich af of de Twbmt bij andere dreigingssoorten ingezet kan worden. Een professional noemt bijvoorbeeld dat van veel andere dreigingssoorten niet direct een gevaar voor de nationale veiligheid uitgaat, zoals bij anti-overheidsstemmingen. Daarbij is dan geen sprake van een terroristische dreiging.

10.4 Alternatieven voor de inzet van de Twbmt

10.4.1 Inleiding

De Twbmt is onderdeel van de persoonsgerichte aanpak, die bestaat uit veel verschillende maatregelen en instrumenten die kunnen worden ingezet. In de interviews is aan professionals gevraagd welke (alternatieve) interventies kunnen worden ingezet bij geradicaliseerde personen en waarom er voor alternatieven wordt gekozen in plaats van voor het opleggen van een maatregel op grond van de Twbmt. In de volgende paragraaf beschrijven we de opgehaalde beelden. Eerst beschrijven we (kort) de beelden uit de enquête over de alternatieven.

10.4.2 Beelden uit enquête over alternatieven

Aan respondenten die weleens hebben overwogen de Twbmt in te zetten maar dit uiteindelijk niet hebben gedaan, is gevraagd waarom zij er niet voor hebben gekozen een Twbmt-maatregel

¹⁹¹ Terrorisme is het uit ideologische motieven (voorbereiden van het) plegen van op mensenlevens gericht geweld, of het veroorzaken van maatschappij-ontwrichtende schade, met als doel (een deel van) de bevolking ernstige vrees aan te jagen, maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen en/of politieke besluitvorming te beïnvloeden (definitie: website NCTV).

¹⁹² Voor de toepassing van de Twbmt is het noodzakelijk dat het gaat om een terroristische dreiging. Dit betekent dat de Twbmt dus niet toepasbaar is voor bijvoorbeeld extreemrechtse activisten of rechtsextremisten, maar enkel voor extreemrechtse terroristen, die op mensenlevens gericht geweld plegen gebaseerd op extreemrechtse opvattingen.

op te leggen. De voornaamste reden voor het niet inzetten van de Twbmt die werd genoemd is dat zij kozen voor een alternatieve maatregel (strafrechtelijke, zorggerelateerde interventie en/of maatschappelijke hulp). Uit de toelichtingen bleek dat het daarbij ging om het inzetten van vergelijkbare maatregelen, zoals een meldplicht, gebiedsverbod of contactverbod op grond van art. 172a Gemeentewet bij ernstige overlast (Wet MBVEO), voorliggende stafrechtelijke, vreemdelingenrechtelijke maatregelen en zorgmaatregelen.

10.4.3 **Zorgverlening en maatschappelijke hulp**

Meerdere professionals geven in de gesprekken aan dat het bij personen in de PGA-aanpak om kwetsbare personen gaat. Uit de interviews komt naar voren dat de voorkeur in die gevallen uitgaat naar interventies op het gebied van zorgverlening en maatschappelijke hulp.¹⁹³ Deze professionals beschrijven dat het vaak gaat om meervoudige complexe problematiek waarbij de zorgcomponent zwaarder weegt en de persoon in eerste instantie gebaat is bij zorg. Eén van hen zegt hierover het volgende.

‘Vaak is sprake van meervoudige en psychische problematiek. Vanuit het sociaal domein wordt contact gezocht en geprobeerd te houden met mensen, ook om te kijken waar de hulpvraag ligt en waar iemand ondersteuning nodig zou hebben. De personen zijn vaak gebaat bij zorg, zoals begeleid wonen of het op orde brengen van financiën.’

Eén van de professionals geeft aan dat in de gemeente wordt gewerkt met procesregisseurs die nauw in contact staan met de betrokkenen en goed zicht hebben op de situatie. De intensieve inzet en het maatwerk dat de gemeente probeert toe te passen bij mensen in de lokale aanpak blijken in de praktijk vaak voldoende om zicht te houden op een persoon. Dit zorgt ervoor dat een wet als de Twbmt minder voor de hand liggend is gebleken en niet zo snel zal worden ingezet. Een gesprekspartner noemt dat het door contact vanuit de zorghoek mogelijk is om te bespreken waar thema's, ideeën en gedrag vandaan komen, waardoor een zwaar middel als de Twbmt niet nodig is.

10.4.4 **Zicht op persoon door directe omgeving betrokkene**

Ook wordt in verschillende gesprekken genoemd dat er op een andere manier zicht op de betrokkene kan worden gerealiseerd, namelijk door de inzet van diens omgeving. Een professional beschrijft dat er wordt gewerkt met sleutelfiguren om contact met een persoon te krijgen, zoals personen binnen de voetbalvereniging van betrokkene, binnen de Moskee of geloofsgemeenschappen. Het voordeel van deze manier van contact is volgens deze gesprekspartner dat het op een natuurlijke manier verloopt, via iemand die de betrokkene vertrouwt. Daardoor ontstaat een beter beeld wat iemand beweegt. Een andere professional beschrijft dat met de familieleden van de persoon afspraken gemaakt kunnen worden over monitoring van de persoon.

Diverse gesprekspartners noemen bovendien dat de wijkagent de persoon in de gaten kan houden en met de persoon kan spreken. Een gesprekspartner beschrijft dat dit contact laagdrempelig is. Ook in de enquête geeft een respondent aan bij ‘aanvullende opmerkingen’ dat er in de gemeente een casus is waarbij sprake is van radicalisering, die regelmatig wordt besproken en waar de wijkagent zicht op houdt. De respondent geeft aan dat dit (nog) voldoende is.

¹⁹³ Zie ook B. van Gestel e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, WODC: 2020, p. 61.

10.4.5 Strafrechtelijke mogelijkheden

Strafrechtelijke mogelijkheden bij terroristische dreiging

Uit veel gesprekken blijkt dat als er als er een terroristische dreiging van een persoon uitgaat, professionals optreden van de politie of inlichtingendiensten meer voor de hand vinden liggen dan bestuursrechtelijk optreden. Meerdere professionals beschrijven dat als er sprake is van een dergelijke dreiging, dit strafrechtelijk optreden vereist en dat het een politietoek behelst. Een andere gesprekspartner legt uit dat als contact met de persoon niet lukt vanuit zorgoptiek, het vaak een politie-aangelegenheid is. Ook in de enquête beschrijft een respondent onder 'aanvullende opmerking' dat terroristische activiteiten moeilijk lokaal tegen te gaan zijn en dat in geval van dreiging de inzet van politie en Openbaar Ministerie onmisbaar is en vaak voor de hand liggend. Een gesprekspartner stelt bovendien ter discussie of de Twbmt wel een geschikt instrument is in de terrorisme-aanpak, omdat deze professional zich niet kan voorstellen dat de politie de betrokken persoon in deze gevallen nog niet in beeld heeft.

In de gesprekken worden verschillende strafrechtelijke mogelijkheden beschreven. Volgens een gesproken rechtshulpverlener biedt het strafrecht een 'scala aan mogelijkheden' om op basis van het strafrecht in te grijpen bij geradicaliseerde personen. Een andere professional noemt dat er vanuit het strafrecht veel mogelijkheden zijn om zicht op een persoon te houden. Door verschillende professionals wordt de toepassing van de Twbmt, als er afgezien is van strafrechtelijke mogelijkheden, bekritiseerd. Hierna gaan we in op de diverse strafrechtelijke mogelijkheden om op te treden, die in de gesprekken met professionals zijn genoemd.

Zicht op de persoon door CTER-monitoring

Uit interviews met de politiefunctionarissen blijkt dat de politie aan geradicaliseerde personen een CTER-registratie kan geven, waardoor de persoon in een politiesysteem wordt opgenomen.¹⁹⁴ Bepaalde personen met een CTER-registratie worden op de eenheidsafstemmingslijst opgenomen.¹⁹⁵ ¹⁹⁶ Personen op de afstemmingslijst kunnen door de politie actief of passief worden gemonitord. Op die manier wordt geprobeerd zicht te houden op personen. Eén van de gesprekspartners geeft aan dat als een persoon een CTER-label heeft, er een reclasseringscontact aan de persoon verbonden kan worden om toezicht te realiseren. Een andere gesprekspartner geeft als voorbeeld dat als iemand het land uitreist, die persoon op het vliegveld kan worden gecontroleerd omdat die een CTER-registratie heeft. Ook een wijkagent kan een CTER-subject in de gaten houden. De gesprekspartner geeft ook aan dat mensen die op de afstemmingslijst staan doorgaans ook besproken worden aan de lokale casustafel, tenzij er een zo actueel onderzoek op loopt met concrete dreiging dat dat niet wordt gedeeld met andere partners.

Zicht op de persoon door opsporingsbevoegdheden

Meerdere professionals wijzen op de (uitgebreide) opsporingsbevoegdheden van het Openbaar Ministerie. Zij beschrijven daarbij dat voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij terrorisme 'aanwijzingen' voor een terroristisch misdrijf al voldoende zijn om deze in te zetten (iemand hoeft geen verdachte te zijn). Als een persoon zo gevaarlijk is dat een Twbmt-maatregel wordt opgelegd, dan moeten er volgens deze gesprekspartners welhaast concrete aanwijzingen zijn. Het is dan niet nodig om een Twbmt-maatregel op te leggen. Een van deze professionals noemt dat de laatste jaren vaker sprake is van een 'aanwijzing' bij terrorismecasuïstiek

¹⁹⁴ De Nationale Ombudsman heeft aangekondigd een onderzoek te starten naar CTER-registraties, zie: <https://www.nationale-ombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2024/nationale-ombudsman-start-onderzoek-naar-cter-registratie>.

¹⁹⁵ Zie ook <https://www.ftm.nl/artikelen/veel-nederlanders-in-cter-register-politie?share=N89mpLC1TtFNz8F8ZZgi%2BF%2B71xaWNa9E5daV2vdTHXOJpmOhY1kEYSoa6KfILmw%3D>.

¹⁹⁶ Daarnaast is er ook nog een landelijke afstemmingslijst; dit is een totaalijst van de tien eenheidsafstemmingslijsten.

dan vroeger, omdat er meer ervaring mee is. ‘Je gaat snel het strafrechtelijke traject in’, aldus deze gesprekspartner. Een professional geeft aan dat het bij een concreet risico voor de politie mogelijk is om te observeren en te tappen.

Strafrechtelijke veroordeling

Op het moment dat de persoon daadwerkelijk overgaat tot het plegen van een delict, kan de persoon worden aangehouden. Dit kan de inzet van de Twbmt overbodig maken. Illustratief daarvoor is het volgende antwoord van een respondent in de enquête, onder het kopje ‘overig’, bij de vraag waarom de Twbmt niet is overwogen is door een respondent het volgende aangegeven.

‘Geradicaliseerde persoon is op basis van strafrecht beoordeeld. Door detentie zijn andere bestuurlijke maatregelen niet noodzakelijk geweest.’

Zicht op de persoon door bijzondere voorwaarden in het strafrecht

In hoofdstuk 12 worden de strafrechtelijke equivalenten van de bestuursrechtelijke vrijheidsbeperkende maatregelen geschetst. In meerdere gesprekken wijzen professionals op deze mogelijkheden en zij geven aan dat er in de praktijk vaak gebruik van wordt gemaakt, met name van de strafrechtelijke contactverboden en meldplichten. Daarbij wijzen zij op de mogelijkheden maatregelen op te leggen in het kader van bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling van een persoon en bij een schorsing van de voorlopige hechtenis. Denk daarbij aan het opleggen van een meldplicht bij de reclassering. In deze gevallen is de persoon dus al veroordeeld en teruggekeerd in de maatschappij, maar gelden er ten aanzien van de persoon nog bijzondere voorwaarden. Volgens deze professionals biedt dit veel mogelijkheden om zicht te houden op de persoon.

Een professional geeft een voorbeeld van een casus waarbij de voorlopige hechtenis van een persoon met een CTER-label werd geschorst onder bijzondere voorwaarden. De persoon had onder meer te maken met een locatiegebod als bijzondere voorwaarde. Deze voorwaarden waren volgens de gesprekspartner voldoende om zicht te houden op de persoon. Als deze voorwaarden niet waren opgelegd, was volgens gesprekspartner de Twbmt misschien overwogen.

In verschillende gesprekken kwam aan de orde dat gesprekspartners het bezwaarlijk achtten dat als er geen bijzondere voorwaarden zijn opgelegd, de persoon in kwestie wel een Twbmt-maatregel opgelegd krijgt. Een gesprekspartner licht toe dat de persoon diens straf immers heeft uitgezeten. Een rechtshulpverlener met ervaring met een opgelegde Twbmt-maatregel beschrijft dat de persoon in die casus ervoor koos om diens voorwaardelijke deel van de straf uit te zitten (om geen voorwaarden opgelegd te krijgen) en dat deze persoon vervolgens een Twbmt-maatregel opgelegd kreeg, wat door de persoon als onrechtvaardig werd ervaren. Deze gesprekspartner vindt het voorstelbaar dat een Twbmt-maatregel wordt ingezet na afloop van een reclasseringstraject, maar alleen in een extreem geval waarbij nieuwe feiten zijn, maar te weinig om strafrechtelijk in te grijpen.

10.4.6 Zicht op persoon door maatregelen op grond van het vreemdelingenrecht

Ook de maatregelen die op grond van het vreemdelingenrecht kunnen worden opgelegd komen in de gesprekken meermaals aan de orde. De (toezichts)maatregelen die op grond van het vreemdelingenrecht kunnen worden ingezet, zijn onder meer een meldplicht en een gebiedsgebod. Het gebiedsgebod houdt in dat een vreemdeling verplicht in een bepaald gebied moet

verblijven en verschilt dus van het gebieds*verbod* op grond van de Twbmt, waarbij het voor de persoon verboden is zich in een bepaald gebied te begeven. In paragraaf 12.3 gaan we hier dieper op in.

In meerdere gesprekken komt aan de orde dat er geen Twbmt-maatregel aan een persoon is opgelegd, maar wel een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van het vreemdelingenrecht. Een professional vertelt bekend te zijn met een casus waarin aan de persoon eerst een Twbmt-maatregel is opgelegd en na afloop daarvan een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van art. 56 van de Vw 2000. Meerdere gesprekspartners beschrijven dat het opleggen van maatregelen op grond van het vreemdelingenrecht eenvoudiger is omdat het een lichtere toets vergt of minder arbeidsintensief is.

Een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van het vreemdelingenrecht wordt door professionals vaak ingezet als een persoon die voor terrorisme veroordeeld is uit detentie komt en het Nederlanderschap van de persoon is ingetrokken en deze persoon ongewenst is verklaard dan wel diens verblijfsvergunning is ingetrokken en deze persoon een inreisverbod opgelegd heeft gekregen. In die gevallen worden soms vreemdelingrechtelijke maatregelen (zoals een meldplicht of gebiedsgebod) opgelegd, met als doel om beschikbaar te blijven voor vertrek.

Meerdere professionals geven aan dat personen bij wie het Nederlanderschap is ingetrokken of de verblijfsvergunning is ontnomen, in de betreffende gemeente niet meer kunnen worden opgenomen in de PGA-radicalisering, omdat het vreemd zou zijn aan deze mensen (die dus illegaal in de gemeente verblijven) een bestuursrechtelijke maatregelen op te leggen. Eén van de gesprekspartners noemt dat in deze gevallen het vreemdelingenrecht aan zet is en de Twbmt niets toevoegt. Een andere gesprekspartner met ervaring met het overwegen en opleggen van Twbmt-maatregelen beschrijft dat het initiatief om een Twbmt-maatregel op te leggen in deze situaties niet van het lokaal casuoverleg komt, maar van de NCTV.

Een professional (rechtshulpverlener) die ervaring heeft met vrijheidsbeperkende maatregelen op grond van zowel de Twbmt als de Vw 2000 is kritisch over het opleggen van maatregelen op grond van het vreemdelingenrecht aan personen waarbij een link is met terrorisme. De rechtshulpverlener noemt dat de Twbmt meer waarborgen voor de persoon biedt dan het vreemdelingrechtelijke equivalent, maar dat er in de praktijk in de situaties waarbij een persoon het Nederlanderschap heeft verloren vaak wordt gekozen voor een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van het vreemdelingenrecht. Een andere professional stelt dat er bij een dreiging voor de nationale veiligheid eerst naar de Twbmt gekeken zou moeten worden en niet naar het vreemdelingenrecht, omdat dezelfde maatregelen uit het vreemdelingenrecht een ander doel hebben. Een andere professional merkt ook op dat beide wetten een ander doel hebben en stelt dat er oneigenlijk gebruik van het vreemdelingenrecht wordt gemaakt als deze maatregelen worden ingezet met het doel om terroristische dreiging te verminderen.

10.4.7 Alternatieve maatregelen uitreisverbod

Intrekken Nederlanderschap

In verschillende gesprekken wordt door professionals beschreven dat het intrekken van het Nederlanderschap ingezet wordt als alternatieve maatregel voor een Twbmt-uitreisverbod.¹⁹⁷ Deze maatregel kan worden opgelegd op grond van artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het

¹⁹⁷ Artikel 14 lid 4 Rijkswet op het Nederlanderschap maakt het voor de minister in bepaalde gevallen mogelijk het Nederlanderschap in te trekken in het belang van de nationale veiligheid.

Nederlanderschap als er een dreiging is voor de nationale veiligheid in verband met het aansluiten bij een terroristische organisatie.^{198 199}

Paspoortmaatregel

Meerdere professionals wijzen op de zgn. ‘paspoortmaatregel’ (artikel 23 Paspoortwet). Op grond van dit wetsartikel kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties een paspoort vervallen laten verklaren als er een geground vermoeden is dat deze persoon buiten het Koninkrijk handelingen zal verrichten die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk.²⁰⁰ Het aantal actieve signaleringen op 1 mei 2022 bedroeg 157.²⁰¹ In de evaluatie van de Twbmt van 2020 wordt opgemerkt dat in de praktijk vaak voor een paspoortmaatregel wordt gekozen in plaats van voor het Twbmt-uitreisverbod, omdat deze een minder zware toets kent en als lichter middel wordt gezien.²⁰²

10.4.8 Twbmt als onderdeel van de gereedschapskist

In de vorige subparagrafen bespraken we alle alternatieven die in de gesprekken met professionals werden genoemd voor het opleggen van Twbmt-maatregelen. Volgens verschillende professionals zijn de instrumenten uit de Twbmt overbodig, gelet op het grote arsenaal aan andere instrumenten. Een specifieke groep professionals (alle lokaal adviseurs) ziet ondanks het bestaan van alternatieven wel meerwaarde van de Twbmt. Zij benadrukken het belang van de Twbmt als onderdeel van de ‘CT-gereedschapskist’. Volgens hen is de Twbmt nuttig in gevallen waar nog niet strafrechtelijk kan worden opgetreden of anderszins opgetreden kan worden.

Andere professionals benadrukken dat het vooral goed is dat het instrument beschikbaar is ‘voor het geval dat’. Een van de gesprekspartners van een gemeente zegt het volgende.

‘Ik heb hem liever wel ter beschikking dan dat we hem niet hebben, ondanks dat ik niet echt concrete voorbeelden kan geven.’

‘Het is wel goed dat het [Twbmt] in je toolbox zit. Hoe meer je in de voorkant zit van een proces, des te meer je maatwerk kan leveren.’

Een andere gesprekspartner van een gemeente zegt hierover het volgende.

‘De Twbmt kan zeker meerwaarde hebben. [...] Als het nodig is, zal dit [Twbmt] iets zijn waar we naar grijpen.’

Een andere professional vult dit als volgt aan.

‘Het is fijn om hem als noodmaatregel achter de hand te hebben. Als je hem schraapt, kan je zeggen, dan vinden we wel een andere maatregel. Maar, wat je hebt wil je ook niet kwijt’

¹⁹⁸ Rijkswet voor het Nederlandschap.

¹⁹⁹ In 24 zaken besloten het Nederlandschap in trekken op grond van art. 14, lid 4 RWN. Bron: NCTV, Rapportage integrale aanpak terrorisme, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022.

²⁰⁰ Paspoortwet.

²⁰¹ NCTV, Rapportage integrale aanpak terrorisme, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022.

²⁰² B. van Gestel e.a., Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, WODC: 2020, p. 9.

misschien. Maar als je puur zakelijk kijkt: hij wordt niet ingezet, de effecten kan je op andere manieren krijgen, waarom heb je hem nog nodig?’

10.5 Onbekendheid met de Twbmt

Uit de enquête blijkt dat redenen om de Twbmt niet in te zetten ook waren dat de mogelijkheden die de Twbmt biedt niet bekend waren (20 personen) en dat er te weinig lokale kennis is over de toepassing van de maatregelen. Ook in de interviews is dit naar voren gekomen. In deze paragraaf gaan we in op de onbekendheid met de Twbmt en mogelijke verklaringen.

We constateren dat de Twbmt niet altijd scherp op het netvlies staat van degenen die er in de uitvoering mee te maken kunnen krijgen. Dit blijkt ten eerste uit de enquêteresultaten. In de enquête is aan respondenten gevraagd of en hoe vaak de Twbmt is ingezet. Een deel van de antwoorden die de respondenten hebben gegeven over de inzet van de Twbmt in hun gemeente komt niet overeen met de feiten (zie hoofdstuk 2). Kort gezegd komt het erop neer dat meer respondenten aangeven één of meer Twbmt-maatregelen te hebben opgelegd dan feitelijk mogelijk is op basis van de dossierstudie. Uit interviews is gebleken dat respondenten die in de enquête ten onrechte hebben ingevuld maatregelen op grond van de Twbmt te hebben toegepast, vaak het intrekken van het paspoort en van het Nederlanderschap abusievelijk als een reisverbod op grond van de Twbmt hebben aangemerkt. Er is dus verwarring bij verschillende respondenten over wat de Twbmt precies inhoudt.

Aan het einde van de enquête is respondenten gevraagd of zij nog overige opmerkingen hebben over de (toepassing of effectiviteit van de) Twbmt. Ook uit die opmerkingen komt naar voren dat het schort aan de bekendheid van de wet. Respondenten geven opmerkingen als ‘de bekendheid van deze wet kan nog verbeterd worden’, ‘ik denk dat het middel lokaal te weinig bekend is’, ‘duidelijker maken wie waartoe en in/op welk gebied bevoegd gezag is’ en ‘in beginsel is er te weinig kennis over de wet’.

Ook uit de gesprekken komt dit beeld naar voren. In bijna alle gevallen zijn de professionals wel op de hoogte van het bestaan van de Twbmt. Sommige professionals weten echter niet precies welke maatregelen kunnen worden ingezet en wat de voorwaarden zijn om een maatregel op te leggen. Ook is er verwarring met maatregelen uit andere wetgeving, zoals het intrekken van het Nederlanderschap. Daarnaast zijn er enkele gesprekspartners die tot het invullen van de enquête of het interviewverzoek niet eerder van de Twbmt hadden gehoord.

Een verklaring van de onbekendheid van de Twbmt die in de gesprekken naar voren komt is dat de problematiek rond terrorisme in veel gemeenten vrij weinig voorkomt. Een van de professionals geeft aan dat met name in de kleinere gemeenten soms weinig kennis is welke maatregelen er kunnen worden ingezet om zicht te houden op een persoon. Een andere gesprekspartner van een kleinere gemeente geeft aan dat dit ermee te maken heeft dat de gemeente nauwelijks te maken heeft met problematiek van geradicaliseerde personen of met personen van wie een terroristische dreiging uitgaat. Ook hebben kleinere gemeenten vaak minder capaciteit en in de meeste gevallen geen aparte medewerker op het gebied van radicalisering en extremisme, maar is het een onderwerp dat medewerkers openbare orde en veiligheid ‘erbij doen’. Het onderwerp sneeuwt dan volgens een van de gesprekspartners snel onder. Ook één van de gesprekspartners van de NCTV heeft het gevoel dat de Twbmt onvoldoende leeft op lokaal niveau.

Eén van gesprekspartners van de NCTV legt uit dat er bij de inwerkintreding van de Twbmt door de NCTV veel geïnvesteerd is in de bekendheid van de wet door middel van uitleg, het verstrekken van informatie en het geven van presentaties. Enkele professionals merken op dat er een groot verloop is van functionarissen in de veiligheidsketen, zoals bij de politie en gemeenten, en dat dit een reden kan zijn waardoor er minder kennis is over het instrumentarium dat ter beschikking staat. Meerdere professionals bij gemeenten geven aan dat er vanuit de NCTV (volgende) informatie wordt verstrekt over de Twbmt. In dit verband is de verandering van de rol van de lokaal adviseurs ook relevant. Bij de totstandkoming van de Twbmt konden de lokaal adviseurs de wet zelf tijdens een lokaal overleg onder de aandacht brengen en nu kan dit nog enkel op verzoek. Een geïnterviewde medewerker van een gemeente geeft aan dat toen de lokaal adviseur aansloot bij de lokale overleggen de drempel om die persoon te benaderen wellicht wat lager lag, maar dat er ook nu goed contact is met de lokaal adviseur. Een andere gesprekspartner zegt dat toen de lokaal adviseur nog bij het lokaal casuoverleg aansloot de Twbmt nog wel eens ter sprake kwam, maar dat het nu niet meer zo is.

10.6 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we de ervaringen met en verwachtingen van professionals met de Twbmt in beeld gebracht. In de enquête geven 176 van de 201 (88%) respondenten aan dat op grond van de Twbmt geen vrijheidsbepalende maatregelen zijn opgelegd in hun gemeente. 142 van de 176 respondenten (81%) geven aan dat dat ook niet is overwogen. De veruit meest genoemde reden om het niet te overwegen is dat zich geen problematiek met (vermeende) terroristen in de gemeente voordeed (door 108 van de 142 respondenten). Een andere genoemde reden voor het niet inzetten van de wet is dat de mogelijkheden die de Twbmt biedt niet bekend waren (door 20 van de 142 respondenten). Ook uit de interviews komt het beeld naar voren dat de Twbmt niet altijd scherp op het netvlies van professionals staat.

Aan twintig respondenten die aangeven dat in hun gemeente weleens is overwogen om de Twbmt in te zetten maar dat niet gedaan hebben, is gevraagd waarom er uiteindelijk toch geen gebruik is gemaakt van de Twbmt. In de meeste gevallen (11 van de 20 respondenten) is gekozen voor een alternatief. Alternatieven die door professionals worden genoemd, zijn: zorgverlening en maatschappelijke hulp, het op een andere wijze zicht krijgen op een persoon (bijvoorbeeld door sleutelfiguren), strafrechtelijke mogelijkheden, of het opleggen van een maatregel op grond van het vreemdelingenrecht. Alternatieven voor het uitreisverbod kunnen het intrekken van het Nederlanderschap zijn of het opleggen van een paspoortmaatregel. Er zijn verschillende redenen waarom voor alternatieven wordt gekozen. Zo geven meerdere professionals aan dat het bij personen in de PGA-aanpak om kwetsbare personen gaat en de voorkeur in die gevallen uitgaat naar interventies op het gebied van zorgverlening en maatschappelijke hulp. Ook geven professionals aan dat als er een terroristische dreiging van een persoon uitgaat, optreden van de politie of inlichtingendiensten meer voor de hand ligt dan bestuursrechtelijk optreden. In het geval ook vreemdelingrechtelijke maatregelen kunnen worden opgelegd, wordt hier volgens professionals wel eens voor gekozen omdat die drempel lager ligt en minder arbeidsintensief is.

Om een Twbmt-maatregel op te leggen moet sprake zijn van een terroristische dreiging van de nationale veiligheid die uitgaat van een persoon. Sinds december 2023 is het dreigingsniveau op hetzelfde niveau als ten tijde van de totstandkoming van de Twbmt, namelijk 'substantieel'. In de gesprekken met professionals komt naar voren dat de aard en de omvang van de problematiek sterk verschilt per gemeente en regio. Sommige professionals geven aan dat de

problematiek zich in hun regio niet of nauwelijks voordoet. Professionals merken ook op dat de dreiging ten tijde van de totstandkoming van de Twbmt met name van het jihadisme uitging, maar dat zich de laatste jaren andere problematiek aandient, zoals rechts- en linksextremisme, complotdenkers, anti-institutioneel extremisme en de soevereinenbeweging. Zoals eerder aangegeven is het ook mogelijk om de Twbmt toe te passen voor andere vormen van terrorisme dan het jihadisme, mits er een dreiging van uitgaat voor de nationale veiligheid.

Volgens verschillende professionals zijn de instrumenten uit de Twbmt overbodig, gelet op het grote arsenaal aan andere instrumenten. Toch is er ook een grote groep professionals die ondanks het bestaan van alternatieven wel de meerwaarde inziet van de Twbmt. Zij benadrukken het belang van de Twbmt als onderdeel van de 'CT-gereedschapskist'.

Deel IV: juridische componenten

De juridische hoofdstukken vallen onder deel IV. Hoofdstuk 11 gaat over de Twbmt in relatie tot het strafrecht. In hoofdstuk 12 bespreken we alternatieve bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen met een vergelijkbaar effect als die van de Twbmt-maatregelen. Hoofdstuk 13 gaat over het juridisch kader en de motivering van Twbmt-maatregelen.

De volgende vraag staat in deel IV centraal:

Wat is de verhouding van de Twbmt tot het strafrecht en hoe kan de rechtsbescherming zo nodig worden verstrekt?

11 Twbmt in relatie tot het strafrecht

11.1 Inleiding

De Twbmt is een bestuursrechtelijk instrument in de aanpak van terrorisme. In het kader van de aanpak van terrorisme is ook een belangrijke rol weggelegd voor het strafrecht. In dit hoofdstuk gaan we in op de verhouding tussen (het opleggen van) de bestuursrechtelijke Twbmt-maatregelen en een eventueel strafrechtelijk traject. Kunnen beide trajecten naast elkaar bestaan? Het al dan niet bestraffende karakter van een Twbmt-maatregel speelt in dit verband een belangrijke rol. Om meer inzicht te krijgen in deze materie besteden we allereerst aandacht aan de verhouding tussen de bestuursrechtelijke Twbmt-maatregelen en het strafrechtelijke traject vanuit het perspectief van de minister (paragraaf 11.2). Daarna wordt deze verhouding vanuit een juridisch perspectief gezien (paragraaf 11.3) waarna we in paragraaf 11.4 aan de hand van het empirische onderzoek weergegeven hoe beide trajecten zich tot elkaar verhouden. In paragraaf 11.5 gaan we in op de redenen om de Twbmt in te zetten na het strafrechtelijke traject. Vervolgens gaan we de bevindingen juridisch duiden en beoordelen in paragraaf 11.6. We sluiten af met enkele conclusies (paragraaf 11.7).

11.2 De noodzakelijkheid volgens de minister

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt in het advies over het wetsvoorstel voor de Twbmt het eerdere in 2011 ingetrokken wetsvoorstel aan de orde waarin vergelijkbare maatregelen werden voorgesteld, maar waarvoor werd geconcludeerd dat de noodzaak ontbrak.

*'Blijkens de toelichting is de belangrijkste verandering sinds 2011 gelegen in de uitreis en terugkeer van jihadstrijders. (...) Dat vormt echter nog geen toereikende motivering om de andere maatregelen dan het uitreisverbod, die eerder voorgesteld en ingetrokken waren, nu weer aanhangig te maken.'*²⁰³

²⁰³ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake het voorstel van wet houdende tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding), *Stcrt.* 4 januari 2016, nr. 134, p. 1.

De Afdeling adviseert daarom ‘het nut en de noodzaak van de voorgestelde maatregelen alsnog dragend te motiveren’²⁰⁴ en zo nodig af te zien van het voorstel.

In de memorie van toelichting bij de Twbmt legt de minister van Justitie en Veiligheid uit waarom de bestuurlijke maatregelen uit de Twbmt door hem op dat moment wel als noodzakelijk worden gezien. De minister gaat eerst in op de toegevoegde waarde die de bestuurlijke maatregelen volgens hem hebben ten opzichte van de bestaande strafrechtelijke maatregelen. Zo beschrijft hij dat ‘het instrumentarium ter bestrijding van terrorisme aanvulling behoeft met maatregelen die een preventief karakter hebben en waarmee wordt voorkomen dat personen in Nederland terroristische activiteiten kunnen ontplooiën of kunnen uitreizen naar terroristische strijdgebieden’.²⁰⁵

Op een vraag van de Tweede Kamerfractie van de PvdA hoe de voorgestelde maatregelen een preventieve werking zullen hebben die het strafrecht niet heeft, antwoordt de minister ‘dat met deze maatregelen een persoon ter bescherming van de nationale veiligheid in zijn vrijheden kan worden beperkt, ook in de gevallen dat een strafrechtelijke verdenking nog niet kan worden aangenomen’.²⁰⁶

In de memorie van toelichting noemt de minister een aantal situaties waaruit de meerwaarde van de bestuurlijke maatregelen ten opzichte van strafrechtelijke mogelijkheden volgens hem blijkt. Het is volgens hem denkbaar dat ‘een dergelijke persoon [die terugkeert uit een terroristisch strijdgebied] een gevaar vormt voor de nationale veiligheid, ook als zou blijken dat een veroordeling wegens (vermeende) misdrijven in het terroristisch strijdgebied (nog) niet kan worden verkregen’.²⁰⁷ De minister voegt daaraan toe dat daarvan sprake kan zijn als ‘het moeilijk is om het benodigde bewijs te vergaren’.²⁰⁸ Verder wordt gewezen op de behoefte aan maatregelen die tot doel hebben om de uitreis naar een terroristisch strijdgebied te voorkómen ‘omdat de aansluiting bij een terroristische strijdgroep reeds een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, vanwege de ondersteuning die daarmee wordt geboden aan de strijd van die groep tegen de westerse samenleving [...]’.²⁰⁹ In een memorie van antwoord vult de minister aan dat ‘het doel van het wetsvoorstel daarmee [is] verbreed ten opzichte van het in 2011 ingetrokken wetsvoorstel’.²¹⁰ Over de maatregelen gericht op het voorkómen van uitreis wijst de memorie van toelichting verder ook op resolutie 2178 van de VN Veiligheidsraad uit 2014, waaruit voortvloeit dat alle lidstaten dienen te voorkomen dat ‘Foreign Terrorist Fighters’ (uitreizigers) kunnen (uit)reizen naar een ander land.

Daarnaast verwijst de minister naar de ontwikkeling dat ‘sinds de intrekking van het bovengenoemde wetsvoorstel een duidelijke rolverdeling waarneembaar [is] geworden, waarbij niet iedereen zelf aan de gewapende strijd deelneemt’.²¹¹ Situaties waar hij aan denkt, zijn ‘ondersteunende, maar voor de jihadistische beweging cruciale activiteiten’. De minister benoemt dat ‘ook van gedragingen die (nog) niet resulteren in een strafbaar feit, een gevaar [kan] uitgaan voor de nationale veiligheid’ en vult in een memorie van antwoord aan dat ‘indien van deze

²⁰⁴ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake het voorstel van wet houdende tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding), *Stcrt.* 4 januari 2016, nr. 134, p. 8.

²⁰⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3.

²⁰⁶ *Kamerstukken I* 2015/16, 34 356, C.

²⁰⁷ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3.

²⁰⁸ *Kamerstukken I* 2015/16, 34 356, C.

²⁰⁹ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3.

²¹⁰ *Kamerstukken I* 2015/16, 34 356, C.

²¹¹ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3.

gedragingen toch een gevaar uitgaat voor de nationale veiligheid preventief [dient] te kunnen worden ingegrepen om die nationale veiligheid te beschermen. Strafrechtelijk optreden is dan immers (nog) niet aan de orde. In die gevallen behoeft het huidige juridische instrumentarium aanvulling', aldus de minister.²¹²

Een derde reden waarom bestuursrechtelijke maatregelen (en daarmee de Twbmt) volgens de minister noodzakelijk zijn, ligt in het verlengde van het vorige punt. De minister stelt dat 'er ook een dreiging voor de nationale veiligheid kan uitgaan van personen tegen wie om uiteenlopende redenen (nog) niet strafrechtelijk kan worden opgetreden'²¹³, bijvoorbeeld wanneer de politie en het Openbaar Ministerie nader onderzoek verrichten ter vaststelling van een verdenking van een strafbaar feit. In een memorie van antwoord verduidelijkt de minister dat het ook kan gaan om situaties waarin weliswaar een strafrechtelijk onderzoek naar een persoon loopt, maar (nog) geen verdenking is vastgesteld die voorlopige hechtenis mogelijk maakt.²¹⁴ De minister zegt verder: 'De toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel ten opzichte van het strafrecht is dan ook nadrukkelijk niet gelegen in het feit dat deze maatregelen zonder tussenkomst van een rechter kunnen worden opgelegd.'²¹⁵

11.3 De verhouding tussen Twbmt-maatregelen en het strafrecht

Er zijn situaties waarop voor hetzelfde feit zowel een strafrechtelijke als een bestuursrechtelijke reactie mogelijk is. Samenloop tussen de oplegging van punitieve bestuurlijke sancties (bestuurlijke boetes²¹⁶) en een strafrechtelijke vervolging wegens hetzelfde feit is echter niet mogelijk op grond van het *una via*-beginsel²¹⁷, dat is neergelegd in art. 5:44 Awb en art. 243, tweede lid, Sv. Het hangt dan van verschillende voorwaarden af of gekozen dient te worden voor een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke afdoening. In algemene zin geldt dat een strafrechtelijk optreden noodzakelijk is bij de ernstige(r) feiten.²¹⁸ Hoewel de *una via*-problematiek niet speelt bij Twbmt-maatregelen omdat deze maatregelen niet als punitief aangemerkt worden, spelen (afstemmings)overleggen in de praktijk van de Twbmt-maatregelen wel een rol. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat wegens een lopend strafrechtelijk onderzoek niet alle relevante informatie wordt neergelegd in een bestuurlijke rapportage, waardoor een Twbmt-maatregel niet kan worden opgelegd.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de Twbmt niet moet worden beschouwd als een ultimum remedium. Het ultimum remedium-beginsel houdt in dat de betreffende maatregel alleen mag worden ingezet als alle andere mogelijkheden reeds (zonder resultaat) zijn ingezet. De betreffende maatregel is dan dus aan te merken als een 'uiterst redmiddel'. Hiermee wordt voorkomen dat de betreffende wet op al te lichtzinnige wijze wordt toegepast. Over de rol van de Twbmt in het verband van het ultimum remedium-beginsel – en de inzet van het strafrecht – wordt in de memorie van toelichting het volgende gezegd:

²¹² Kamerstukken I 2015/16, 34 356, C.

²¹³ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3.

²¹⁴ Kamerstukken I 2015/16, 34 356, C.

²¹⁵ Kamerstukken I 2015/16, 34 356, C.

²¹⁶ Het uitsluiten van de mogelijkheid om op de eerstvolgende mogelijkheid een tentamen af te leggen – wegens plagiaat – als bestraffende maatregel laten we verder buiten beschouwing. Zie ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3908, JB 2023/228, R.J.N. Schlössels & C.L.G.F.H. Albers.

²¹⁷ Het *una via*-beginsel houdt in dat indien een gedraging zowel bestuurlijk als strafrechtelijk kan worden afgedaan, gekozen dient te worden voor ofwel bestuurlijke ofwel strafrechtelijke "bestrafing". Deze keuze is definitief.

²¹⁸ Zie bijvoorbeeld ook art. 18.16 Omgevingswet: 'Als de ernst van een overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven, legt het bevoegd gezag de gedraging voor aan het Openbaar Ministerie.'

*'Volledigheidshalve wordt op deze plaats opgemerkt dat de Twbmt er niet toe strekt dat het bestuursrecht, in plaats van het strafrecht, de rol van ultimum remedium vervult, in die zin dat bestuursrechtelijk wordt opgetreden terwijl andere middelen aangewezen zijn. Daar waar sprake is van een verdenking van een terroristisch misdrijf, is en blijft strafrechtelijk optreden geïndiceerd.'*²¹⁹

In de aanpak van terrorisme wordt het strafrecht dus als ultimum remedium beschouwd.²²⁰ Dit roept wel de vraag op wat de verhouding van de Twbmt is met het strafrecht. Is het toelaatbaar dat een Twbmt-maatregel wordt opgelegd na afloop van een strafrechtelijk traject (zowel met als zonder veroordeling)?

Het ne bis in idem-beginsel biedt bescherming tegen het voor een tweede maal worden vervolgd en bestraft wegens hetzelfde feit. Dit beginsel is onder andere neergelegd in art. 68 Sr en art. 5:43 Awb. Deze bepalingen zijn echter niet van toepassing op een samenloop tussen de oplegging van een Twbmt-maatregel en een strafrechtelijke vervolging.

Op het niveau van het EVRM bestaat ook een ne bis in idem-beginsel. Nederland heeft art. 4 Zevende Protocol van het EVRM²²¹ niet geratificeerd. Vanuit een juridisch perspectief is het mogelijk dat in een concrete zaak zowel maatregelen uit de Twbmt worden ingezet als – wegens hetzelfde feitencomplex – een strafrechtelijke vervolging plaatsvindt. De oplegging van een maatregel op grond van de Twbmt is namelijk niet aan te merken als een 'criminal charge (bestraffende sanctie)', waardoor – volgens de huidige stand van zaken in de nationale wetgeving en jurisprudentie²²² – dergelijke preventieve maatregelen kunnen samenlopen met een strafrechtelijke procedure. Daarom is het mogelijk dat na een strafrechtelijk onderzoek, die al dan niet is uitgemond in een strafrechtelijke veroordeling, maatregelen op grond van de Twbmt worden opgelegd.

Toepassing van de Twbmt is mogelijk ten aanzien van 'een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan', zo blijkt uit art. 2, eerste lid, Twbmt. Voor de meeste strafvorderlijke interventies dient minimaal sprake te zijn van een verdachte zoals bedoeld in art. 27 Sv: de persoon ten aanzien van wie een uit feiten en omstandigheden een redelijk vermoeden bestaat dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit. Ook op grond van het strafrecht kunnen aan verdachten en veroordeelden meldplichten, gebiedsverboden en contactverboden worden opgelegd. Deze zijn niet exclusief bedoeld om terrorisme aan te pakken, maar vaak zijn er zeker wel mogelijkheden om in het verband van terrorismebestrijding dergelijke plichten of verboden op te leggen. Hierover meer in hoofdstuk 12.

In het kader van de terrorismebestrijding is de toepassing van een aantal bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven al mogelijk bij 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf'.²²³ Hiermee is toepassing van die bevoegdheden al mogelijk voordat sprake is van een concrete verdenking. Deze bevoegdheden betreffen echter geen vrijheidsbeperkende maatregelen die te vergelijken zijn met de maatregelen uit de Twbmt.

²¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 917, nr. 3, p. 4.

²²⁰ N.J.M. Kwakman, 'Het strafrecht als ultimum remedium', in: *Terrorismebestrijding* (SSR nr. 41) 2013/2.1.1.

²²¹ Het eerste lid van dit artikel luidt als volgt: 'Niemand wordt opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure binnen de rechtsmacht van dezelfde Staat voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet en het strafprocesrecht van die Staat.'

²²² Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat ter zake van hetzelfde feit een last onder dwangsom wordt opgelegd en een strafrechtelijke vervolging plaatsvindt. Zie bijvoorbeeld HR 12 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3122, *NJ* 2018/94, m.nt. J. Reijntjes.

²²³ Zie bijvoorbeeld art. 126zd, eerste lid, Sv.

De lat om strafrechtelijke meldplichten, gebiedsverboden en contactverboden op te leggen voor terrorismebestrijding ligt in het strafrecht dus hoger dan in de Twbmt: er moet ten minste sprake zijn van een verdachte of een veroordeelde. Alleen om deze reden al zou het opmerkelijk zijn om de Twbmt als ultimum remedium te beschouwen. Toch is er geen harde regel die de toepassing van de Twbmt als 'eindstation' verbiedt.²²⁴ Dit betekent dat het mogelijk is dat de Twbmt niet alleen wordt toegepast voorafgaand aan, maar ook juist ná de beëindiging van een strafrechtelijk traject, hoewel – beredeneerd vanuit de ultimum remedium-gedachte – het strafrecht het sluitstuk zou moeten zijn. Bij de integrale aanpak van (georganiseerde) misdaad wordt het strafrecht intussen steeds meer de betekenis van 'optimum remedium' toegedicht.²²⁵

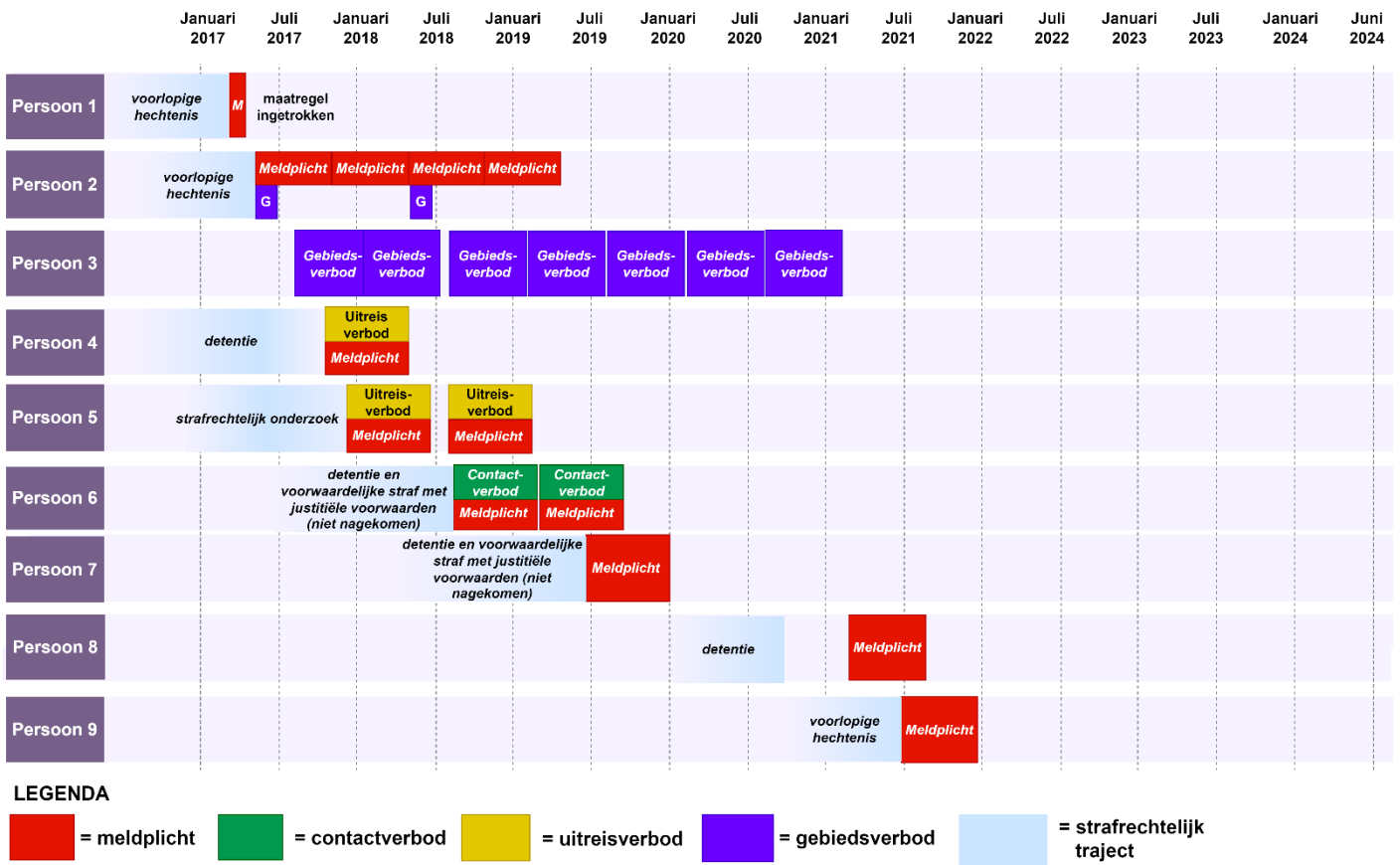
11.4 Het strafrecht in de Twbmt-dossiers

De onderstaande figuur 11.1 is een schematische weergave van de toepassing van de maatregelen op grond van de Twbmt, waarbij de tijdsperiode, de verlengingen en het strafrechtelijke traject ook inzichtelijk zijn. Aan de linkerkant van de figuur zijn de casussen (in de donkerpaarse blokken) weergegeven. De verschillende Twbmt-maatregelen zijn steeds weergegeven in een specifieke kleur: de meldplicht in het rood, het gebiedsverbod is blauw, het uitreisverbod geel en het contactverbod groen. Daarnaast geven de lichtblauwe blokken aan of er een strafrechtelijk traject heeft plaatsgevonden, dat voorafging aan het opleggen van een Twbmt-maatregel.

²²⁴ Wel blijkt uit de memorie van toelichting dat de Twbmt niet moet worden beschouwd als een ultimum remedium. Zie *Kamerstukken II 2021/22*, 35 917, nr. 3, p. 4.

²²⁵ Vgl. N. Struiksma, J. de Ridder & H.B. Winter, *De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

FIGUUR 11.1: OPGELEGEDE MAATREGELEN OP GROND VAN DE TWBMT



In acht van de negen casussen waarbij een Twbmt-maatregel is opgelegd, was ook sprake van een strafrechtelijk traject. In één casus was er geen strafrechtelijk traject voordat de Twbmt-maatregel is opgelegd; de gedragingen van de persoon waren in dat geval niet strafbaar. Daarnaast is er één casus waarin de feiten uit de bestuurlijke rapportage weliswaar afkomstig zijn uit een opsporingsonderzoek, maar waarin expliciet is benoemd dat strafrechtelijk optreden niet als de meest effectieve strategie werd gezien. In de overige zeven casussen was er een verdenking van één of meer strafbare feiten en leidde dit tot een strafzaak.

In één geval zat de verdachte in voorlopige hechtenis voor de uitspraak van de rechter. Toen deze voorlopige hechtenis één dag na het opleggen van een gebiedsverbod (in combinatie met een enkelband en een meldplicht) werd opgeheven werd bij de invrijheidsstelling van deze persoon de beschikking uitgereikt waarin de Twbmt-maatregelen werden opgelegd. De reden voor het opheffen van de voorlopige hechtenis was dat de rechtbank niet van plan was om aan de persoon een straf op te leggen langer dan dat de persoon al in voorlopige hechtenis vastzat.

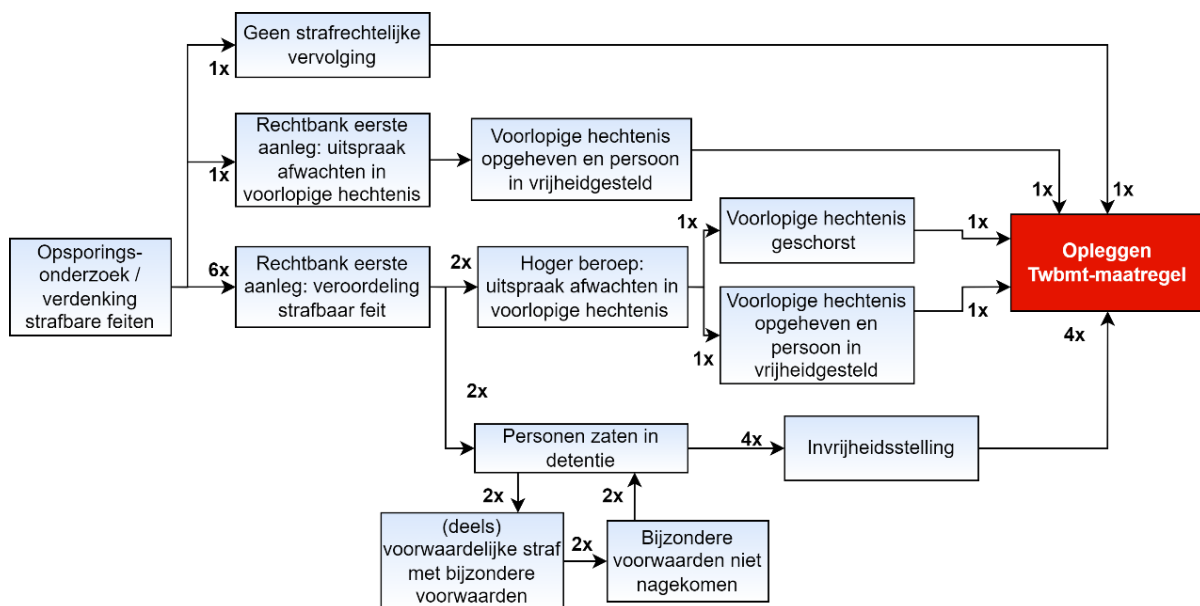
Uit de dossiers blijkt dat de personen in de overige zes casussen zijn veroordeeld voor een of meer strafbare feiten. In twee casussen gingen de verdachten vervolgens in hoger beroep tegen de uitspraak. Zij wachtten de uitspraak van de hogere rechter in voorlopige hechtenis af. De voorlopige hechtenis is bij een van deze casussen opgeheven en bij de ander geschorst. Vervolgens is aan beide personen een Twbmt-maatregel opgelegd. Bij de tweede genoemde casus (waarbij de voorlopige hechtenis werd geschorst) werd de Twbmt-maatregel na één week alweer ingetrokken, omdat het gerechtshof de schorsende voorwaarden wijzigde met onder

meer een dagelijkse meldplicht. Een meldplicht op grond van de Twbmt was daarom niet meer nodig.

Daarnaast is in vier casussen aan de personen in kwestie een straf opgelegd. Zij kregen een Twbmt-maatregel opgelegd nadat zij in vrijheid werden gesteld. In twee van deze casussen was een deel van de straf voorwaardelijk en zijn de personen in vrijheid gesteld met bijzondere voorwaarden, maar hebben ze deze voorwaarden vervolgens overtreden. Door het overtreden van deze bijzondere voorwaarden is de voorwaardelijke invrijheidsstelling ingetrokken, waardoor zij weer in detentie terugkeerden. Na het uitzitten van deze straf werden zij wederom in vrijheid gesteld, maar dan zonder bijzondere voorwaarden. Bij de invrijheidsstelling is vervolgens aan hen een Twbmt-maatregel opgelegd.

Uit het bovenstaande blijkt dat de Twbmt-maatregelen zijn opgelegd op verschillende momenten na afloop van een strafrechtelijk traject. In onderstaand figuur 11.2 is schematisch weergegeven welke strafrechtelijke trajecten zich hebben voorgedaan voordat een Twbmt-maatregel is opgelegd.

FIGUUR 11.2: STRAFRECHTELIJKE TRAJECTEN IN DE PRAKTIJK VOORAFGAAND AAN TWBMT-MAATREGELN



11.5 Reden voor opleggen Twbmt-maatregel na strafrechtelijk traject

Uit de interviews met professionals blijkt dat weinigen ervaring hebben met een casus waarin een Twbmt-maatregel is opgelegd. Een professional geeft aan dat het toezicht houden op een betrokkene met een Twbmt-maatregel na een strafrechtelijk traject alleen mogelijk is als er een concrete dreiging bestaat, zoals de aanwezigheid van de aanhang van een bepaalde ideologie die aanzet tot het plegen van terroristische activiteiten. Er moeten immers aanwijzingen zijn die de betrokkene in verband brengen met terroristische activiteiten. De nog bestaande aanwezigheid van het aanhangen van een bepaalde ideologie kan hiervoor de reden zijn.²²⁶

²²⁶ Vgl. Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823.

11.6 Nadere juridische duiding van de bevindingen

11.6.1 De Twbmt als ultimum remedium?

Hoe kunnen de bevindingen uit de dossierstudie vanuit een juridisch perspectief worden geïnterpreteerd? Zoals duidelijk is geworden, wordt in vrijwel alle casussen de Twbmt toegepast na een strafrechtelijk traject. De vraag is dan in hoeverre deze bevinding zich verhoudt tot de opmerking in de memorie van toelichting, waaruit blijkt dat de oplegging van een Twbmt-maatregel niet moet worden beschouwd als een ultimum remedium; oftewel als een uiterst redmiddel. In alle gevallen waarin een Twbmt-maatregel (of meerdere maatregelen) wordt ingezet ná een strafrechtelijk traject is de reden dat van deze persoon nog steeds een terroristische dreiging zou uitgaan en dat moet worden voorkomen dat deze persoon in de anonimiteit belandt. De maatregelen zijn grotendeels gebaseerd op dezelfde informatie als van het strafrechtelijke traject. Dit roept de vraag op of de oplegging van een Twbmt-maatregel onder deze omstandigheden niet moet worden aangemerkt als een ‘uiterst redmiddel’?

11.6.2 De Twbmt en het evenredigheids- en una via-beginsel

Op 11 april 2023 deed de rechtbank Den Haag een uitspraak waarbij nader werd ingegaan op de *una via*-problematiek.²²⁷ Specifiek was sprake van de oplegging van een meldplicht op grond van de Twbmt, terwijl er ook sprake was van een strafrechtelijke procedure. In deze zaak heeft de minister van Justitie en Veiligheid een meldplicht opgelegd voor de duur van zes maanden. De betrokkene dient zich tweemaal per week op maandag en donderdag om 10 uur te melden op een specifiek politiebureau. De minister heeft hieraan ten grondslag gelegd dat de betrokkene strafrechtelijk is veroordeeld voor het begaan van een terroristisch misdrijf²²⁸.²²⁹ De minister heeft zich gebaseerd op een bestuurlijke rapportage.²³⁰

In deze zaak is beroep ingediend bij de rechtbank. Volgens de eiser handelt de minister in strijd met het *una via*-beginsel in deze zaak door een maatregel op te leggen op basis van dezelfde informatie die in de eerdere strafzaak beschikbaar was. Met een verwijzing naar de vorige evaluatie van de Twbmt²³¹ wordt gesteld dat de maatregel niet is bedoeld als vervanging van bijzondere voorwaarden die opgelegd kunnen worden in het kader van het strafrecht. De visie van de eiser is uitvoerig aan bod gekomen in de strafzaak en heeft niet geleid tot het opleggen van voorwaarden, zoals een meldplicht. De eiser stelt verder dat er ook sprake is van *détournement de pouvoir* (misbruik van bevoegdheid), omdat de meldplicht niet is opgelegd met het doel waarvoor het is bedoeld, namelijk de bescherming van de nationale veiligheid, maar als een oneigenlijk verplichtend kader voor resocialisatie en re-integratie. De minister stelt dat hij de meldplicht oplegt als middel om contact met eiser te kunnen opbouwen en zo verder inzicht te kunnen krijgen in zijn gedachtengoed. Uit de vorige evaluatie van de Twbmt blijkt dat dit in de

²²⁷ Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823.

²²⁸ In 2015 is de betrokkene veroordeeld voor het begaan van terroristische misdrijven. Met een arrest van de Hoge Raad van 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:449, *NJ* 2020/241, m.nt. N. Keijzer is dit vonnis onherroepelijk geworden. De betrokkene heeft voor deze strafbare feiten van 2 februari 2020 tot en met 28 september 2020 een gevangenisstraf ondergaan. Zie: Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823, r.o. 13.

²²⁹ De betrokkene heeft verklaard dat hij nooit enig vertrouwen heeft gehad in de rechtspraak of rechters en dat hij vol woede zit richting politie en de overheid. Al zijn problemen zouden door politie en justitie zijn veroorzaakt. Tijdens zijn gevangenisstraf heeft de betrokkene hulp, zoals agressietraining of psychologische hulp, geweigerd en wenste hij niet mee te werken aan afspraken met de reclusering of politie. Sinds zijn vrijlating mijdt eiser contact met de overheid en werkt hij niet tot nauwelijks mee aan de interventies die de gemeente Den Haag en het LSE12 bieden. Tijdens de contactmomenten die er wel waren, heeft de betrokkene zijn ongenoegen, boosheid en aversie tegen het ‘systeem’ geuit. De betrokkene heeft geen vertrouwen in het Nederlandse rechtssysteem en acht de Nederlandse wetten en sociale normen niet op hem van toepassing. Voor hem is er maar één rechter en dat is zijn Schepper. De betrokkene wantrouwt anderen van buiten zijn eigen (extremistische) netwerk, vooral professionals uit de publieke sector. Hij heeft een voorkeur voor het omgaan met ideologische verwanten en wenst geen relaties te hebben met mensen die buiten deze voorkeursgroep vallen. Zie: Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823, r.o. 13.

²³⁰ Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823, r.o. 2.

²³¹ B. van Gestel, *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag: WODC 2020.

praktijk niet werkt, zo stelt de betrokkene. Ook dit maakt dat de meldplicht niet noodzakelijk is voor de nationale veiligheid. Daardoor is de meldplicht ook disproportioneel, aldus de eiser. De eiser wordt gedwongen zich bij het politiebureau te melden, terwijl dit geen enkele toegevoegde waarde zou hebben. Er is daarom volgens de eiser sprake van schending van het recht om vrij te bewegen en de artikelen 9 en 10 van het EVRM.²³²

Volgens de rechtbank heeft de minister het aannemelijk mogen achten dat de eiser nog steeds een gevaar voor de nationale veiligheid vormt.²³³ De rechtbank gaat ook in op het doel van de Twbmt en de samenhang met een strafrechtelijke procedure. Volgens de rechtbank blijkt uit de wetsgeschiedenis van de Twbmt ...

‘dat de maatregelen van de Twbmt de nationale veiligheid beogen te beschermen en moeten deze worden onderscheiden van de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden, die als doel hebben de opsporing, vervolging en berechting van een strafbaar feit. Ook uit de rechtspraak blijkt dat de maatregelen op grond van de Twbmt niet kunnen worden gezien als een criminal charge, maar als preventieve bestuurlijke maatregelen.’²³⁴

Geheel in lijn met de voorgaande overweging, overweegt de rechtbank dat geen sprake is van strijd met het *una via*-beginsel.

‘Ten aanzien van het betoog dat het bestreden besluit in strijd is met het una via-beginsel overweegt de rechtbank dat het bij de meldplicht gaat om een preventieve bestuurlijke maatregel die te onderscheiden is van het strafrecht, omdat het een ander doel dient. De maatregel dient ter bescherming van de nationale veiligheid tegen gevaar dat met het strafrecht niet kan worden weggenomen. Daarvoor is niet vereist dat er een aanwijzing of verdenking van een strafbaar feit is. De maatregel heeft een ander karakter en is daarmee te onderscheiden van het strafrecht. Dat eiser de meldplicht als een straf ervaart, doet daar niet aan af.’²³⁵

Daarnaast besteedt de rechtbank ook aandacht aan het doel van meldplicht en gaat ze in op de voorgaande evaluatie van de Twbmt. Volgens de rechtbank heeft de minister...

‘zich terecht op het standpunt gesteld dat het doel van de maatregelen van de Twbmt is gelegen in de bescherming van de nationale veiligheid en niet zozeer in de-radicalisering of het opbouwen van een band. De meldplicht is ervoor bedoeld om zicht te krijgen en te houden op betrokkene. Dat de meldplicht mede kan worden aangegrepen om in contact met betrokkene te komen en in dit contact kan worden geprobeerd de-radicalisering te bevorderen, is daarvan een afgeleide. Dat uit de evaluatie van de Twbmt door het WODC zou blijken dat de meldplicht niet leidt tot de-radicalisering, het opbouwen van een band en het inschatten van risico’s, wat daar ook van zij, maakt dan ook niet dat het opleggen van de meldplicht niet noodzakelijk kan worden geacht in het belang van de bescherming van de nationale veiligheid. De rechtbank vindt hiervoor ook steun in de memorie van toelichting, waar ook is vermeld dat er een zekere preventieve werking uitgaat van de wetenschap voor betrokkene dat hij in de gaten wordt gehouden. Daardoor zal de betrokkene voor derden minder bruikbaar

²³² Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823, r.o. 3.

²³³ Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823, r.o. 14.

²³⁴ Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823, r.o. 15. De rechtbank wijst in dit verband o.a. op ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:313 en ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, AB 2018/327, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer (Gebiedsverbod imam). In die zaken overweegt de Afdeling dat de oplegging van een gebiedsverbod op grond van de Twbmt geen straf is.

²³⁵ Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823, r.o. 17.

*en interessant worden voor de inzet bij mogelijke terroristische activiteiten of ondersteuning daarvan.*²³⁶

De oplegging van de meldplicht wordt door de rechtbank evenredig geacht. Zo overweegt de rechtbank dat de meldplicht bij de politie voor tweemaal per week gedurende zes maanden beperkt is in duur en in omvang.

*'De omstandigheid dat eiser het melden bij de politie als belastend en als een verstoring van zijn werkindeling heeft ervaren en dat hij een slechte relatie met de agenten van het bureau Hoefkade onderhoudt, maakt dat niet anders. Van andere omstandigheden op grond waarvan geoordeeld zou moeten worden dat de maatregel onevenredig is, is niet gebleken.'*²³⁷

Hetzelfde geldt volgens de rechtbank voor de noodzakelijkheid van de oplegging van de meldplicht.

*'Daarnaast wordt de maatregel niet disproportioneel geacht. Ook blijkt uit hetgeen hiervoor is overwogen dat de opgelegde maatregel noodzakelijk is, nu de beperking wordt opgelegd in het belang van de bescherming van de nationale veiligheid. Verweerder heeft er daarbij terecht op gewezen dat de maatregel is gericht op het voorkomen van terroristische activiteiten en/of de ondersteuning daarvan. Verweerder heeft daarbij het belang van de nationale veiligheid zwaarder mogen laten wegen dan het belang van eiser om zich vrijelijk te kunnen verplaatsen. Verweerder heeft dan ook aan eiser een meldplicht mogen opleggen.'*²³⁸

Deze uitspraak van de rechtbank past in eerdere jurisprudentie, waaruit blijkt de oplegging van een Twbmt-maatregel na een strafrechtelijk traject – dat al dan niet is uitgemond in een strafrechtelijke veroordeling – op grond van dezelfde gedraging niet in strijd is met het *una via*-beginsel.²³⁹ De reden hiervoor wordt gevonden in het verschil in doel tussen de oplegging van een Twbmt-maatregel en een strafrechtelijke afdoening. De oplegging van een Twbmt-maatregel heeft als doel de bescherming van de nationale veiligheid en is derhalve niet bestraffend van aard. De noodzakelijkheid van de oplegging van een Twbmt-maatregel lijkt vooral te moeten worden aangetoond aan de hand van de aanwezigheid van een actuele dreiging voor de nationale veiligheid.

11.6.3 Kanttekeningen bij het niet-bestrafende karakter van een Twbmt-maatregel

Uit het voorgaande blijkt dat de oplegging van een meldplicht door de rechtbank niet wordt aangemerkt als een straf en geen strijd wordt aangenomen met het evenredigheids- en het *una via*-beginsel. In 2018 heeft de Afdeling²⁴⁰ al overwogen dat de oplegging van een gebiedsverbod op grond van de Twbmt ook niet is aan te merken als een bestraffende sanctie en heeft als volgt overwogen:

'De rechtbank heeft bij haar verwerping van deze beroepsgrond verwezen naar de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 21 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5500. In deze uitspraak

²³⁶ Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823, r.o. 18.

²³⁷ Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823, r.o. 19.

²³⁸ Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823, r.o. 20.

²³⁹ Zie: ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, AB 2018/327, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer.

²⁴⁰ Voor de volledigheid wijzen wij erop dat een verlenging van het gebiedsverbod ter zake van deze, volgens de Afdeling niet door de beugel kon. Zie: ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:313.

heeft de rechtbank Rotterdam aan de hand van de criteria, vermeld in het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) van 8 juni 1978, Engel tegen Nederland, ECLI:NL:XX:1976:AC0386, terecht geoordeeld dat een gebiedsverbod geen bestraffende sanctie is in de zin van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). Het gebiedsverbod is een naar plaats en tijd afgebakende, preventieve maatregel, waarvan strekking, oogmerk noch effect een punitief karakter heeft.²⁴¹

Naar aanleiding van deze uitspraak van de Afdeling vragen annotatoren Schilder en Brouwer of de Afdeling haar 'constitutionele kompas' is kwijtgeraakt.²⁴² Wat daarvan zij: deze zaak is atypisch, omdat de oplegging van dit gebiedsverbod niet vooraf is gegaan door een strafrechtelijk traject; de enige casus waarin dat het geval was.

11.6.4 Beoordeling

Als een Twbmt-maatregel wordt opgelegd zonder voorafgaand strafrechtelijk traject zijn er naar onze mening argumenten te vinden die niet wijzen in de richting van een bestraffende sanctie.²⁴³ Bovenstaande overweging van de Afdeling, waaruit blijkt dat de oplegging van een gebiedsverbod geen bestraffende sanctie zou zijn in de zin van art. 6 EVRM is naar onze mening wel erg kort door de bocht. Zeker in het licht van het nog te bespreken arrest van het EHRM inzake 'A en B tegen Noorwegen'.²⁴⁴

De kaarten kunnen evenwel anders komen te liggen als een maatregel op grond van de Twbmt wordt opgelegd na een strafrechtelijk traject, hetgeen in op één na alle casussen is gebeurd. Als voorbeeld kan opnieuw worden gewezen op de hiervoor genoemde zaak. De eiser is al veroordeeld voor een terroristisch misdrijf en na hiervoor te zijn gestraft, wordt deze persoon op grond van hetzelfde feitencomplex een meldplicht opgelegd op grond van art. 2 Twbmt. Er zijn raakvlakken met een zaak over het opleggen van een alcoholslotprogramma.

Zowel de strafkamer van de Hoge Raad als de Afdeling hebben de oplegging van het alcoholslotprogramma onrechtmatig geacht. Volgens de Afdeling heeft de minister toentertijd de mogelijk ingrijpende gevolgen van de oplegging van het alcoholslotprogramma niet afdoende afgewogen. Het verplicht opleggen van een alcoholslotprogramma leidt volgens de Afdeling in de praktijk tot ongelijkheid en willekeur, omdat het voor de een veel ernstiger gevolgen heeft dan voor de ander.²⁴⁵ In voorkomende gevallen krijgt een bestuurder niet alleen een alcoholslotprogramma opgelegd, maar wordt deze persoon ook strafrechtelijk vervolgd voor het rijden onder invloed. Volgens de wetgever kunnen beide procedures naast elkaar bestaan, maar in een arrest heeft de Hoge Raad geoordeeld dat iemand die verplicht deelneemt aan het alcoholslotprogramma daarnaast niet ook nog strafrechtelijk kan worden vervolgd.²⁴⁶

Nu zijn er verschillen tussen het alcoholslotprogramma en de oplegging van een Twbmt-maatregel. De oplegging van het alcoholslotprogramma werd vooral onevenredig geacht te zijn vanwege het feit dat het verplicht werd opgelegd en er geen mogelijkheid bestond tot het leveren

²⁴¹ ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, AB 2018/327, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer, r.o. 6.1.

²⁴² Zie de tweede opmerking van Schilder en Brouwer onder ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, AB 2018/327.

²⁴³ Uiteindelijk gaat het evenwel om de vraag in hoeverre de oplegging van de bestuurlijke maatregel is aan te merken als een 'criminal charge'.

²⁴⁴ EHRM 15 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, BNB 2017/14, m.nt. F.J.P.M. Haas.

²⁴⁵ ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:622, AB 2015/160, m.nt. R. Stijnen.

²⁴⁶ HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434, NJ 2015/256, m.nt. B.F. Keulen.

van maatwerk. Het leveren van maatwerk kan wel worden geleverd in het geval van de oplegging van een Twbmt-maatregel, omdat de oplegging van een Twbmt-maatregel geen automatische is. Op grond van jurisprudentie over het alcoholslotprogramma zien wij geen aanleiding om de oplegging van een Twbmt-maatregel als onevenredig of bestraffend aan te merken. De vraag kan wel worden opgeworpen in hoeverre dit standpunt is vol te houden aan de hand van de jurisprudentie van het EHRM in de zaak 'A en B tegen Noorwegen'.

A en B laten na om aangifte te doen bij de Noorse belastingdienst van in 2002 gerealiseerde vermogenswinsten. De fiscale autoriteiten leggen bestuurlijke boetes op voor deze vergrijpen en ook worden A en B strafrechtelijk vervolgd. De vraag rijst of A en B tweemaal vervolgd en gestraft zijn voor hetzelfde strafbare feit en of daarmee inbreuk gemaakt is op het ne-bis-in-idembeginsel in art. 4 Protocol 7 EVRM. Nu moet direct worden vermeld dat Nederland deze bepaling niet heeft geratificeerd, maar de strekking van deze zaak is wel relevant. Volgens het EHRM mogen verschillende aspecten van wangedrag door middel van verschillende procedures worden aangepakt, mits die procedures een coherent geheel vormen, voorzienbaar en proportioneel zijn. Dit vereist dat die procedures voldoende nauw verbonden zijn, zowel wat betreft de inhoudelijk kant ervan als in de tijd.²⁴⁷ In de zaken van A en B was van een dergelijke samenhang tussen de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke procedures sprake en is derhalve geen strijd met het ne-bis-in-idembeginsel.

Toegepast op de eerdergenoemde zaak van de Haagse rechtbank kan volgens ons worden betoogd dat de procedures een coherent geheel vormen en wellicht ook voorzienbaar zijn. De vraag is echter of het totaalpakket aan sancties – bestaande uit de strafrechtelijke veroordeling en de opgelegde meldplicht – nog evenredig te noemen is.

11.7 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de noodzakelijkheid van opgelegde Twbmt-maatregelen in relatie tot het strafrecht centraal. Dit hoofdstuk laat op grond van de dossierstudie zien dat een Twbmt-maatregel in de regel wordt opgelegd na een strafrechtelijk traject, dat al dan niet is uitgemond in een strafrechtelijke veroordeling. In dergelijke zaken vervult het strafrecht niet de functie van *ultimum remedium*. Van het strafrecht als *ultimum remedium* zou sprake zijn als alle andere (bestuursrechtelijke) opties geprobeerd zouden zijn, maar niet tot het gewenste resultaat hebben geleid en dat als laatste optie het strafrecht wordt toegepast. Als het gaat om de Twbmt wordt het strafrecht niet ingezet als alle andere mogelijkheden al geprobeerd zijn. Slechts in één geval is de Twbmt toegepast zonder dat sprake was van een voorafgaand strafrechtelijk traject. Hoewel het strafrecht dus in die andere gevallen niet de rol van *ultimum remedium* vervult, levert dit vanuit de huidige stand van zaken in de jurisprudentie geen problemen op. De reden hiervoor is gelegen in het verschil in doelen tussen de Twbmt en een strafrechtelijke reactie. Desalniettemin zijn wij van mening dat er omstandigheden denkbaar zijn dat de oplegging van een Twbmt-maatregel na een strafrechtelijk traject strijd kan opleveren met het evenredigheidsbeginsel en derhalve ook in strijd kan zijn met het *una via*-beginsel. Gedacht kan worden aan de situatie waarin sprake is van samenloop tussen een strafrechtelijke vervolging die uitmondt in een veroordeling en de oplegging van een Twbmt-maatregel, waarbij de oplegging van deze maatregel wordt gebaseerd op dezelfde gedraging en dezelfde feiten als waarvoor de verdachte is veroordeeld. Toch is het de vraag in hoeverre dit stand houdt in het licht van het arrest A en B. tegen Noorwegen. Als sprake is van een zodanige band tussen beide procedures

²⁴⁷ EHRM 15 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, *BNB* 2017/14, m.nt. F.J.P.M. Haas.

dat deze als het ware een geheel zijn, het voorzienbaar is en het totaalpakket aan sancties evenredig, wijst dit juist niet in de richting van strijd met het *una via*-beginsel. Daar komt bij dat in de rechtspraak ook geen strijd met dit beginsel wordt aangenomen.

De noodzaak om een Twbmt-maatregel op te leggen lijkt vooral verband te houden met het voorkómen dat de betrokkene in de anonimiteit belandt, terwijl vanuit deze persoon nog steeds een acute dreiging zou uitgaan.²⁴⁸ Vanuit een strafrechtelijk perspectief is er dan nog geen sprake van een verdenking in de zin van art. 27 Sv om op te kunnen treden. De oplegging van een Twbmt-maatregel kan in die gevallen – volgens de minister – aangewezen zijn.

Nu wij hebben vastgesteld dat er mogelijk situaties kunnen zijn waarbij de oplegging van een Twbmt-maatregel strijd oplevert met het evenredigheids- en/of *una via*-beginsel, is het vervolgens de vraag of er situaties denkbaar zijn dat het strafrecht als ‘alternatief’ kan worden beschouwd van de Twbmt. En kan de Twbmt worden omzeild door de betrokkene die is veroordeeld voor strafbare feiten en die een gevaar vormt voor de nationale veiligheid op grond van art. 56 Vw 2000 een gebiedsgebod op te leggen?²⁴⁹ In het volgende hoofdstuk gaan we hierop nader in.

²⁴⁸ Vgl. Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823.

²⁴⁹ Zie o.m. Rb. Den Haag 18 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:15673.

12 Straf- en bestuursrechtelijke maatregelen met een vergelijkbaar effect

12.1 Inleiding

In sommige situaties is niet meteen helder of een Twbmt-maatregel opgelegd zou moeten worden of dat een strafrechtelijke of andere bestuursrechtelijke maatregel meer geschikt is. In dit hoofdstuk volgt daarom een overzicht van strafrechtelijke en andere bestuursrechtelijke maatregelen (waaronder vreemdelingenrechtelijke) die mogelijk (meer) geschikt zijn. Zo is de mogelijkheid van het opleggen van contacts- en gebiedsverboden bijvoorbeeld niet uitsluitend een bestuursrechtelijke aangelegenheid. Het strafrecht biedt verschillende mogelijkheden om met de Twbmt vergelijkbare maatregelen op te leggen. De voorwaarden waaronder de oplegging van strafrechtelijke vergelijkbare maatregelen mogelijk is, verschilt echter van de gestelde voorwaarden in de Twbmt. Dit geldt ook voor andere bestuursrechtelijke maatregelen die vergelijkbaar zijn, waaronder de bevoegdheid van de burgemeester die is neergelegd in art. 172a Gemeentewet of het opleggen van een gebiedsgebod op basis van de Vw 2000.

Het is belangrijk om inzicht te krijgen in de overeenkomsten en verschillen tussen de maatregelen in de Twbmt en de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen (waaronder het migratierecht) die soms ook in aanmerking komen om ingezet te worden. Dit inzicht helpt om uitspraken te kunnen doen over de noodzakelijkheid van de Twbmt. Het is immers mogelijk dat er voldoende strafrechtelijke en andere bestuursrechtelijke alternatieven zijn, zeker nu niet alleen de Twbmt is geïntroduceerd naar aanleiding van het *Programma Integrale Aanpak Jihadisme*, maar ook het Wetboek van Strafrecht gewijzigd is. In dit hoofdstuk worden deze maatregelen besproken en vergeleken met het instrumentarium dat de Twbmt biedt. Ten eerste wordt aandacht besteed aan de strafrechtelijke maatregelen (paragraaf 12.2). Vervolgens komen de vreemdelingenrechtelijke (paragraaf 12.3) en de andere bestuursrechtelijke maatregelen (paragraaf 12.4) aan bod. Ook besteden we aandacht aan de rechtsbescherming (paragraaf 12.5). We sluiten af met enkele samenvattende opmerkingen (paragraaf 12.6).

12.2 Strafrechtelijke alternatieven

12.2.1 Algemeen

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht naar aanleiding van ‘9/11’

De terroristische aanslagen van ‘9/11’ zorgden ervoor dat de aanpak van terrorisme op de politieke agenda is gezet.²⁵⁰ Dit heeft onder andere geleid tot het *Kaderbesluit terrorismebestrijding* van de Raad van Europa.²⁵¹ Dit Kaderbesluit is in Nederland geïmplementeerd met de Wet terroristische misdrijven²⁵², die onder andere wijzigingen heeft aangebracht in het Wetboek van Strafrecht.²⁵³ Het centrale uitgangspunt van zowel het Kaderbesluit als de Wet terroristische misdrijven zijn de begrippen ‘terroristisch oogmerk’ en ‘terroristisch misdrijf’:

‘Het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.’

In artikel 83 Sr worden misdrijven als terroristische misdrijven aangewezen. Deze misdrijven hebben gemeen dat zij moeten zijn begaan met een terroristisch oogmerk. De misdrijven die zijn aangewezen als terroristisch misdrijf zijn te vinden in het Wetboek van Strafrecht, maar ook in andere wetten zoals de Wet op de economische delicten, de Wet wapens en munitie, de Wet explosieven voor civiel gebruik en de Kernenergiewet. Het gaat dan om bepaalde misdrijven tegen de veiligheid van de staat, misdrijven betreffende de uitoefening van staatsplichten en staatsrechten, bepaalde misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht en moord. Deze misdrijven worden aangemerkt als terroristische misdrijven als zij zijn begaan met een terroristisch oogmerk. In het bijzonder kan gewezen worden op art. 140a Sr. waarin de deelneming aan een terroristische organisatie strafbaar is gesteld.²⁵⁴

Daarnaast kent het Wetboek van Strafrecht sinds de inwerkingtreding van de Wet terroristische misdrijven op grond van art. 83b Sr misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van terroristisch misdrijf. Het gaat dan om opruiing, verspreiding van opruiende stukken, voorbereiding, geautomatiseerd werk belemmeren, mensensmokkel, werven voor vreemde krijgsmacht, valsheid in geschrifte, bedreiging, diefstal, diefstal met geweld of bedreiging, afpersing, afdreiging, verduistering, oplichting, vernieling (art. 354a Sr) en het financieren van terrorisme.

Het materiële strafrecht is wat strafbaarstellingen betreft dus flink uitgebreid. Ook bestaat er een brede aangifteplicht voor een ieder die kennis heeft van terroristische misdrijven.

²⁵⁰ Zie onder meer J.M. Lintz, *De plaats van de Wet terroristische misdrijven in het materiële strafrecht. Een onderzoek naar de wederzijdse beïnvloeding door de Wet terroristische misdrijven en het Wetboek van Strafrecht en enkele bijzondere wetten* (diss. Rotterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007; M.A.H. van der Woude, *Wetgeving in een veiligheidscultuur. Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2010; S. Brinkhoff, ‘De strafrechtelijke aanpak terrorisme: formeelrechtelijk en materieelrechtelijke perikelen’, in: B. van der Vorm (red.), *Strafrechtelijke criminologie. Een thematische inleiding in de relatie tussen criminologie en strafrecht* (Pompe-reeks), Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 265-275).

²⁵¹ Pbl 164, zie ook: *Kamerstukken II 2001/02*, 28 463, nr. 3, p. 1.

²⁵² Besluit van 21 juli 2004 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet terroristische misdrijven, *Stb.* 2004, 373.

²⁵³ Wet van 24 juni 2004 tot wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven), *Stb.* 2004, 290.

²⁵⁴ Zie: *Kamerstukken II 2023/24*, 36 460, nr. 2 (Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van het wettelijk strafmaximum voor deelneming aan een terroristische organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven (aanscherping artikel 140a Sr).

Wijziging van het strafprocesrecht naar aanleiding van ‘Madrid’

Naast het materiële strafrecht kent het strafrecht ook procesrechtelijke regels. In dit strafprocesrecht zijn onder andere regels neergelegd voor de opsporing van strafbare feiten. Daar waar het materiële strafrecht is gewijzigd ten gevolge van ‘9/11’, is het strafprocesrecht gewijzigd naar aanleiding van de terroristische aanslagen in Madrid.²⁴⁷ Het gaat om de verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven. De Wet opsporing terroristische misdrijven en het Besluit opsporing terroristische misdrijven zijn op 1 februari 2007 in werking getreden.²⁵⁵ Door wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering kan sneller worden opgetreden bij een grote dreiging van terrorisme. Zo is voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij terrorisme niet een redelijk vermoeden van een strafbaar feit nodig, maar zijn *aanwijzingen* voldoende. Er is sprake van aanwijzingen als de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf is of zal worden gepleegd. Dit betekent dat ook in gevallen waarin het nog niet vaststaat dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf is gepleegd, de genoemde opsporingsbevoegdheden kunnen worden toegepast.²⁵⁶

Met de inwerkingtreding van de Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme is ook de regeling met betrekking tot de voorlopige hechtenis gewijzigd. Ingevoegd is dat de voorlopige hechtenis bij verdachten van terroristische misdrijven worden verlengd *zonder* dat er ernstige bezwaren tegen de verdachte bestaan en er kan celmateriaal worden afgenomen voor een DNA-onderzoek.²⁵⁷ Dat laatste was voor de wijziging niet mogelijk.

Inzet van het strafrecht als alternatief voor de Twbmt

De hiervoor beschreven bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn van een heel andere aard dan de maatregelen die op grond van de Twbmt mogelijk zijn. Op grond van algemene regelingen in het Wetboek van Strafvordering kunnen echter wel degelijk maatregelen worden toegepast die vergelijkbaar zijn met de maatregelen uit de Twbmt. Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid van de officier van justitie om een gebiedsverbod op te leggen in het verband van art. 509hh Sv (gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast). Hetzelfde geldt voor de mogelijkheden in het Wetboek van Strafrecht. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijk opgelegde straf een meldplicht op te leggen. De vraag is wel of deze bevoegdheden ingezet kunnen worden voor de strafrechtelijke aanpak van terrorisme. In de onderstaande paragrafen wordt dit nader uiteengezet.

12.2.2 Meldplicht, gebiedsverbod en contactverbod

Op grond van de Twbmt kunnen onder meer een meldplicht, een gebiedsverbod²⁵⁸ en een contactverbod worden opgelegd. In het strafrecht kunnen deze maatregelen ook worden toegepast, namelijk als een bijzondere voorwaarde, als aanwijzing, als gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel en als gedragsaanwijzing. Deze verschillende vormen lichten we hieronder toe.

²⁵⁵ Besluit van 21 december 2006 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 20 november 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (Stb. 580) en van het Besluit opsporing terroristische misdrijven, Stb. 2006, 731.

²⁵⁶ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3 (Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven).

²⁵⁷ Besluit van 12 oktober 2018 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 26 september 2018 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten tot versterking van de strafrechtelijke en de strafvorderlijke mogelijkheden om terrorisme te bestrijden (versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme) (Stb. 2018, 338), Stb. 2018, 355.

²⁵⁸ Zie: E.A.E. Fechner & M.H. Nagtegaal, *Het gebiedsverbod in perspectief. Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen*, Den Haag: WODC 2023. De mogelijkheid om een gebiedsverbod op te leggen in het verband van art. 540 e.v. Sv (het rechtelijk bevel ter handhaving van de openbare orde) blijft in dit verband verder onbesproken.

Als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf (art. 14a Sr e.v.) ²⁵⁹

Een van de mogelijke bijzondere voorwaarden in het strafrecht is een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijk opgelegde straf (art. 14a Sr e.v.). Dit is toegestaan zolang de opgelegde gevangenisstraf de duur van vier jaar niet overstijgt. Als een voorwaardelijke straf wordt opgelegd, wordt altijd een proeftijd vastgesteld en worden voorwaarden gesteld waaraan de veroordeelde zich tijdens die proeftijd moet houden. Voor een voorwaardelijk opgelegde straf geldt in ieder geval de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit, maar het is ook mogelijk dat bijzondere voorwaarden worden gesteld waaraan de veroordeelde gedurende de proeftijd moet voldoen, zoals een meldplicht, een gebiedsverbod en/of een contactverbod (art. 14c, lid 2, aanhef en onder 5,6 en 8).²⁶⁰

Als het gaat om terrorisme, dan kan de situatie zich voordoen dat een verdachte wordt veroordeeld vanwege een overtreding van art. 285, derde lid, Sr (bedreiging met een terroristisch misdrijf) en dat de rechter bepaalt dat de straf onder voorwaarden gedeeltelijk niet ten uitvoer wordt gelegd. Deze voorwaarden kunnen zijn dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit en de verplichting om zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een instantie, zoals de politie of de reclassering.

Het opleggen van een *meldplicht* als bijzondere voorwaarde in het verband een terroristisch misdrijf is in de praktijk ook toegepast. Een voorbeeld is de veroordeling van een Syriëganger voor voorbereidingshandelingen van het plegen van terroristische misdrijven en het (zichzelf) trainen tot het plegen van terroristische misdrijven. Er is een gevangenisstraf van 800 dagen opgelegd, waarvan 473 voorwaardelijk, met een proeftijd van drie jaren en met de oplegging van bijzondere voorwaarden. Een van de bijzondere voorwaarden was dat hij zich periodiek moet melden bij de reclassering, zo lang en zo vaak de reclassering dit noodzakelijk achtte.²⁶¹

In de praktijk is het ook voorgekomen dat een *gebiedsverbod* is opgelegd bij de veroordeling wegens een terroristisch misdrijf. Zo is een verdachte veroordeeld tot een gevangenisstraf van twaalf maanden, waarvan een gedeelte van deze straf (zes maanden) niet ten uitvoer zou worden gelegd als de veroordeelde zich onder andere aan de bijzondere voorwaarde hield dat hij zich niet zou bevinden op en binnen een straal van twee kilometer van de luchthavens Schiphol, Rotterdam The Hague Airport, Eelde, Eindhoven en Maastricht.²⁶² De verdachte was veroordeeld voor de financiering van terrorisme door het verzamelen en verschaffen van geld ten behoeve van een in het strijdgebied te Syrië aanwezige jihadistrijder.

Een voorbeeld van een *contactverbod* was een zaak waarin aan een persoon onder meer Hawala-bankieren met Syrië, het financieren van terrorisme, witwassen en mensensmokkel ten laste werd gelegd. Er volgde een veroordeling tot een gevangenisstraf van 36 maanden, waarvan twaalf maanden voorwaardelijk met oplegging van bijzondere voorwaarden. Een van deze bijzondere voorwaarden was een *contactverbod* dat de veroordeelde gedurende de proeftijd

²⁵⁹ Vgl. R.H.P. Kats, B.A. de Graaf & P. Jacobs, 'Terroristen voor de rechter'. Hoe strafrechters een verblijf op de terroristenafdeling meenemen in hun beslissingen (of niet)', *JV* 2022, p. 24-44.

²⁶⁰ Zie in dit verband ook de *Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen* van het College van procureurs-generaal, waarin een nader algemeen kader wordt uitgewerkt.

²⁶¹ Hof Den Bosch 29 oktober 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:3371.

²⁶² Rb. Rotterdam 18 februari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:1266.

geen contact zou leggen met een bepaald persoon, anders dan met tussenkomst van Reclasse-
ring Nederland, zolang de reclassering dit noodzakelijk achtte.²⁶³

De hiervoor genoemde bijzondere voorwaarden vertonen gelijkenis met de maatregelen in de Twbmt. Er zijn echter ook verschillen. Zo is voor het opleggen van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke straf een strafrechtelijke *veroordeling* wegens een strafbaar feit noodzakelijk. Dit is niet het geval bij de Twbmt. Daarnaast is er ook een verschil in duur. De maatregelen in de Twbmt duren niet langer dan strikt noodzakelijk is voor de bescherming van de nationale veiligheid, maar kunnen voortduren zolang dat noodzakelijk is. Dit wil zeggen dat ze langdurig kunnen worden opgelegd. De proeftijd in de strafrechtelijke varianten duurt in beginsel maximaal drie jaar (alleen in zeer uitzonderlijke, in dit onderzoek niet direct relevante, gevallen is een proeftijd van maximaal tien jaar mogelijk). De bijzondere voorwaarden zijn dus altijd eindig. Deze strafrechtelijke meldplichten kunnen deels dus worden gezien als een alternatief voor de Twbmt, maar zij kunnen dus pas worden ingezet na veroordeling wegens een voltooid strafbaar feit.

Als bijzondere voorwaarde bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling (art. 6:2:10 Sv e.v.)

De voorwaardelijke invrijheidsstelling houdt in dat een veroordeelde na het uitzitten van een deel van de gevangenisstraf onder bepaalde voorwaarden kan vrijkomen.²⁶⁴ Als een veroordeelde voor voorwaardelijke invrijheidsstelling in aanmerking komt²⁶⁵ geldt altijd de algemene voorwaarde ‘geen strafbare feiten plegen’. Daarnaast is het ook mogelijk om bijzondere voorwaarden op te leggen, zoals een meldplicht, een gebiedsverbod of een contactverbod (art. 6:2:11 Sv). De duur van de voorwaardelijke invrijheidsstelling is maximaal twee jaar. Als aan de voorwaarden voor de voorwaardelijke invrijheidsstelling is voldaan, kan ook een veroordeelde van een terroristisch misdrijf in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidsstelling, waarbij bijvoorbeeld een meldplicht als bijzondere voorwaarde wordt verbonden.²⁶⁶

De meldplicht als bijzondere voorwaarde bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling verschilt procedureel sterk van de meldplicht in de Twbmt. In ieder geval moet bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling sprake van zijn dat de veroordeelde een deel van de opgelegde gevangenisstraf heeft ondergaan. Bij de Twbmt hoeft geen sprake zijn van een strafrechtelijke veroordeling. De voorwaarde om een meldplicht op te leggen is dus anders; de meldplicht hoeft qua inhoud niet te verschillen.

Als aanwijzing bij een strafbeschikking (art. 257a Sv)

De officier van justitie kan bij misdrijven waarvoor een maximale gevangenisstraf geldt van zes jaar een strafbeschikking uitvaardigen. Daarbij kan de officier diverse straffen en maatregelen opleggen, waaronder gedragsaanwijzingen waaraan de verdachte moet voldoen. Op grond van art. 257a, derde lid, sub e, Sv kunnen gedragsaanwijzingen worden opgelegd waaraan de verdachte moet voldoen. Een meldplicht, een gebiedsverbod en/of een contactverbod zijn in theorie denkbare voorbeelden van dergelijke aanwijzingen. Op grond van de *Aanwijzing OM-*

²⁶³ Rb. Den Haag 20 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:1324.

²⁶⁴ Met de inwerkingtreding per 1 juli 2021 van de Wet straffen en beschermen is het systeem van de voorwaardelijke invrijheidsstelling veranderd voor uitspraken die op of na 1 juli 2021 zijn gedaan. Besluit van 31 mei 2021 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen (Stb. 2020, 224), *Stb.* 2021, 252.

²⁶⁵ Bij de beslissing over het verlenen van voorwaardelijke invrijheidsstelling worden in ieder geval de volgende aspecten betrokken: het gedrag van de veroordeelde, de risico's en slachtofferbelangen (art. 6:2:10, derde lid, Sv).

²⁶⁶ Vgl. Gerechtshof Den Haag 26 mei 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1053. Zo heeft het hof onder andere het volgende overwogen: “Tenuitvoerlegging van de opgelegde gevangenisstraf zal volledig plaatsvinden binnen de penitentiaire inrichting, tot het moment dat de veroordeelde in aanmerking komt voor deelname aan een penitentiair programma, als bedoeld in artikel 4 Penitentiaire beginselenwet, dan wel de regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling, als bedoeld in artikel 6:2:10 Wetboek van Strafvordering, aan de orde is.”

strafbeschikking kunnen in het kader van een strafbeschikking in beginsel dezelfde voorwaarden worden verbonden als aan een voorwaardelijke straf. De proeftijd is dan maximaal een jaar.²⁶⁷

Hoewel de hier besproken maatregelen als aanwijzing bij een strafbeschikking mogelijk zijn, is het wel de vraag in hoeverre dit een alternatief is voor een opgelegde meldplicht op grond van de Twbmt. Uit de *Aanwijzing OM-strafbeschikking*²⁶⁸ volgt namelijk dat een strafbeschikking voor politiek of publicitair gevoelige zaken, zoals zaken met betrekking tot terrorisme, niet als het geëigende instrument wordt beschouwd.

Als vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr)²⁶⁹

De strafrechter kan de genoemde maatregelen ook buiten de context van voorwaardelijke veroordeling of voorwaardelijke invrijheidstelling opleggen. Artikel 38v Sr maakt dit mogelijk wanneer iemand wegens een strafbaar feit wordt veroordeeld.²⁷⁰ De toepassingsmogelijkheden van art. 38v Sr zijn relatief breed en uit de wetsgeschiedenis volgt dat reeds bij geringe feiten aan de genoemde maatregelen kan worden gedacht.²⁷¹ Toepassing is mogelijk voor maximaal vijf jaar (art. 38v lid 3 Sr), waarbij de rechter wel de noodzaak en proportionaliteit van de maatregel voor ogen moet houden.²⁷² Deze maatregel kan niet verlengd worden.

Als ‘gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel’ (art. 38z Sr)

Belangrijker in dit verband is de maatregel tot gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking die is neergelegd in art. 38z Sr. De rechter kan een verdachte een maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking opleggen. Bij de inwerkingtreding van deze maatregel op 1 januari 2018²⁷³ zag zij alleen op zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregelen voor zeden- en geweldsdelinquenten, voor wie de behoefte aan een ‘vinger aan de pols’ kan blijven bestaan na afloop van een tbs-maatregel of de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf (en de daarmee gepaard gaande voorwaardelijke invrijheidstelling). Met ingang van 1 januari 2023 zijn echter ook terroristische misdrijven expliciet toegevoegd aan de opsomming van misdrijven in artikel 38z, eerste lid, onder c, Sr.²⁷⁴ Deze maatregel kan sindsdien dus ook worden opgelegd als iemand wordt veroordeeld voor (de voorbereiding of vergemakkelijking van) een terroristisch misdrijf (zoals bedoeld in art. 83b Sr).²⁷⁵ Op grond van art. 6:6:23b lid 2 jo lid 5 Sv kan in dit verband aan een meldplicht, een contactverbod en/of een gebiedsverbod worden gedacht, voor de duur van twee, drie, vier of vijf jaren. Deze maatregelen kunnen

²⁶⁷ Zie de *Aanwijzing OM-strafbeschikking* (Stcrt. 2022, 9133; para. 2.2.1) en de *Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen* Stcr. 2023, 32927.

²⁶⁸ *Aanwijzing OM-strafbeschikking* (2022A003).

²⁶⁹ Zie: E.A.E. Fechner, M.H. Nagtegaal, P.M. Schuyt & M.J.F. van der Wolf, ‘De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel: wet en werkelijkheid’, *DD* 2022/6; B.W.A. Jue-Volker, ‘Vrijheidsbeperking als strafrechtelijke sanctie’, *Sancties* 2018/64. Voorts wordt gewezen op de *Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen*, die concrete handvatten bevat voor de toepassing van art. 38v Sr.

²⁷⁰ Toepassing van art. 38v Sr is zelfs mogelijk bij een zogenoemd rechterlijk pardon (het besluit van de rechter om, ondanks een bewezenverklaring, toch geen straf op te leggen (art. 9a Sr)).

²⁷¹ E.J. Hofstee, commentaar op art. 38v Sr, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns, M.J. Dubelaar & M.J.M. Verpalen, *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

²⁷² E.J. Hofstee, commentaar op art. 38v Sr, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns, M.J. Dubelaar & M.J.M. Verpalen, *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

²⁷³ In het kader van de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking; *Stb.* 2016, 493.

²⁷⁴ *Stb.* 2022, 345.

²⁷⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3 (Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, het verlengen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de invoering van een langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten (langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking)).

op grond van art. 6:6:23c Sv telkens worden verlengd met opnieuw twee, drie, vier of vijf jaar. Hier is dus oneindige toepassing denkbaar.

In de praktijk wordt art. 38z Sr ook daadwerkelijk gebruikt voor zaken waarbij sprake is van terrorisme. Dit was het geval in een zaak waarin de verdachte werd veroordeeld wegens deelname aan de rechtsextremistische en terroristische organisatie The Base, opruiing (tot zowel enige strafbare feiten als tot terroristische misdrijven) en het verspreiden van een afbeelding waarin tot een terroristisch misdrijf wordt opgeruid. Het opleggen van de maatregel zoals bedoeld in art. 38z Sr is door de rechtbank als volgt gemotiveerd:

*'Op die manier wordt het mogelijk om de verdachte onder toezicht te stellen indien dit nog noodzakelijk wordt geacht. Oplegging van deze maatregel is nodig ter bescherming van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen. Aan de wettelijke vereisten voor oplegging van deze maatregel is voldaan nu de rechtbank aan de verdachte een gevangenisstraf zal opleggen wegens misdrijven die gericht zijn tegen of gevaar veroorzaken voor de onaantastbaarheid van het lichaam van personen en waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraffen van vier jaren of meer zijn gesteld. Een daartoe strekkend positief reclasseringsadvies is niet vereist.'*²⁷⁶

In deze zaak werd een proeftijd van drie jaar vastgesteld, inclusief een meldplicht. De veroordeelde moest zich melden bij Reclassering Nederland, zo lang en frequent als die reclasseringsinstelling noodzakelijk vond.²⁷⁷ In die zaak is ook een contactverbod opgelegd: de veroordeelde mocht op geen enkele wijze contact (laten) opnemen, zoeken of hebben met bepaalde personen, zolang het Openbaar Ministerie dit noodzakelijk vindt.²⁷⁸ In een ander voorbeeld zagen wij dat een gebiedsgebod werd opgelegd.²⁷⁹

Ook voor deze maatregelen geldt weer dat zij, anders dan de maatregelen op grond van de Twbmt, pas toegepast kunnen worden ná een bestraffing wegens een terroristisch misdrijf (of de voorbereiding of vergemakkelijking daarvan). Anders dan bijvoorbeeld de maatregelen in het kader van een voorwaardelijke veroordeling of de voorwaardelijke invrijheidsstelling, is het in theorie mogelijk dat deze maatregelen oneindig voortduurt. Uit de wetgeving volgt wel dat bij eventuele verlengingen steeds een rapport van de reclassering moet worden overgelegd en dat er een risicotaxatie wordt gemaakt.

Als bijzondere voorwaarde bij een schorsing van de voorlopige hechtenis

In art. 80 Sv is de schorsing van de voorlopige hechtenis geregeld. Hieraan worden altijd drie algemene voorwaarden verbonden, namelijk het zich niet onttrekken aan de tenuitvoerlegging van een bevel tot voorlopige hechtenis, het zich niet onttrekken aan de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, en het meewerken aan de identiteitsvaststelling. Daarnaast kunnen aan de schorsing van de voorlopige hechtenis ook bijzondere voorwaarden worden verbonden. Deze bijzondere voorwaarden zijn niet in de wet opgesomd en de rechter heeft hier dus veel ruimte. In de praktijk wordt aansluiting gezocht bij de voorwaarden die in artikel 14c Sr worden genoemd. De meldplicht, het gebiedsverbod en/of het contactverbod kunnen in deze context toepassing vinden.²⁸⁰ Het niet-naleven van de voorwaarden kan betekenen dat de schorsing wordt opgeheven.

²⁷⁶ Rb. Rotterdam 2 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:11858, *NJFS* 2022/100.

²⁷⁷ De oplettende lezer merkt hier terecht op dat deze meldplicht wordt gebaseerd op art. 14c Sr.

²⁷⁸ Rb. Rotterdam 2 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:11858.

²⁷⁹ Vgl. Rb. Rotterdam 29 juni 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:6294.

²⁸⁰ Zie ook art. 2.4 Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden.

Als een verdachte wordt vervolgd wegens een terroristisch misdrijf heeft dat grote gevolgen voor de wijze waarop de voorlopige hechtenis wordt uitgevoerd. De tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis vindt dan plaats op een van de drie terroristenafdelingen in de penitentiare inrichtingen. Hier geldt een streng detentieregime.²⁸¹ In de praktijk kan het desalniettemin voorkomen dat de voorlopige hechtenis wordt geschorst, zoals in de zaak waarin de voorlopige hechtenis van een verdachte van opruiing tot een terroristisch misdrijf door de rechtbank werd geschorst. De rechtbank oordeelde dat het gevaar voor herhaling voldoende kon worden beperkt door het opleggen van strenge voorwaarden, waaronder een meldplicht bij de reclasering, zo frequent en zo lang de reclasering nodig acht.²⁸²

Anders dan bij toepassing van de Twbmt moet voor het toepassen van voorlopige hechtenis in ieder geval sprake zijn van een concrete verdenking van een misdrijf. Daarnaast geldt natuurlijk het overige kader voor toepassing, waaronder de eis van zogenoemde ernstige bezwaren én de toepasbaarheid van een van de gronden voor voorlopige hechtenis (art. 67a Sv): naast de zogenoemde '12 jaarsgrond' (die voorlopige hechtenis mogelijk maakt bij verdenking van feiten waarop twaalf jaar gevangenisstraf of meer staat en waardoor de rechtsorde ernstig is geschokt) is daarbij vooral te denken aan vluchtgevaar, recidivegevaar of collusiegevaar. Bovendien is het anticipatiegebod van toepassing, wat wil zeggen dat voorlopige hechtenis (en het schorsen daarvan) alleen mogelijk is als het in de lijn der verwachting ligt dat er een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zal worden opgelegd. Is aan al deze eisen voldaan en overweegt de rechter het schorsen van de voorlopige hechtenis, dan zullen bijzondere schorsingsvoorwaarden (zoals de meldplicht, een gebiedsverbod en/of een contactverbod) verband moeten houden met een van de genoemde gronden: dat wil zeggen dat de voorwaarde ervoor moet zorgen dat het gevreesde gevaar zich niet verwezenlijkt. Dat is in beginsel natuurlijk goed denkbaar, want de genoemde voorwaarden kunnen inderdaad bijvoorbeeld recidivegevaar of collusiegevaar beteugelen. Weliswaar wordt dergelijke preventie in de Twbmt ook beoogd, maar de Twbmt kan ook gebruikt worden als er nog geen sprake is (of geen sprake meer is) van een verdenking.

Als gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast (art. 509hh Sv)²⁸³

Met de inwerkingtreding van de Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO²⁸⁴) is de bevoegdheid voor de officier van justitie gecreëerd om een verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan een gedragsaanwijzing te geven als er een verdenking is van een strafbaar feit. Deze gedragsaanwijzing kan een meldplicht, een gebiedsverbod of een contactverbod inhouden. Deze gedragsaanwijzing is gericht op de bestrijding van voetbalvandalisme of ernstige overlast.

De vraag is of deze bevoegdheid ook in terrorismezaken toegepast kan worden. Volgens Van Essen en Rademakers kan een lichte aanpassing van de wettekst van art. 509hh Sv deze bevoegdheid geschikt maken voor toepassing op terrorismeverdachten, maar zij laten in het midden welke aanpassing dan nodig zou zijn.²⁸⁵ Bepaalde aspecten van terroristische misdrijven

²⁸¹ Kats, De Graaf & Jacobs 2022, p. 24.

²⁸² Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7425. Zie voor een ander voorbeeld Rb. Rotterdam 19 januari 2017, ECLI:NL:RBOT:2017:1351.

²⁸³ De Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen is ook hier van toepassing.

²⁸⁴ Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast), *Stb.* 2010, 325. Zie ook *Kamerstukken II 2007/08*, 31 467, nr. 3.

²⁸⁵ J.E. van Essen & P.S.M. Rademakers, 'Reactie op het editorial 'Terrorisme: tussen strafrecht en oorlogsrecht' (DD 2016/5), *DD* 2016/24, p.310.

(zoals bijvoorbeeld het vrees aanjagen van de bevolking) komen inderdaad nu niet voor in art. 509hh Sv. Dat is op zich te verklaren omdat de bepaling vanwege een heel andere reden is ingevoerd, namelijk het voorkomen van ernstige overlast en voetbalvandalisme. Tegelijk lijkt ons dat de huidige wettekst ook van toepassing kan zijn op verdachten van (de voorbereiding of vergemakkelijking van) bepaalde terroristische misdrijven. Er moet dan wel sprake zijn van een of meer van de in art. 509hh genoemde omstandigheden (zoals recidivegevaar voor ernstige verstoring van de openbare orde, vrees voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens een persoon of personen, vrees voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert).

Ook deze gedragsaanwijzingen moeten worden onderscheiden van de meldplicht zoals bedoeld in art. 2 Twbmt, aangezien ze alleen kunnen worden gegeven aan een verdachte waartegen ernstige bezwaren bestaan.

12.2.3 Uitreisverbod²⁸⁶

Als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf of als gedragsaanwijzing bij een strafbeschikking

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat in het strafrecht verschillende mogelijkheden bestaan om contacts- en gebiedsverboden en meldplichten op te leggen. Voor het uitreisverbod ligt dit wat genuanceerder. Op grond van art. 3 Twbmt kan een verbod worden opgelegd om zich te begeven buiten het Schengengebied. Biedt het strafrecht deze mogelijkheid ook?

Aan een voorwaardelijke straf kan een bijzondere voorwaarde worden verbonden. Relevant in dit verband is de 'gedragsvoorwaarde' die is neergelegd in art. 14c, tweede lid, onder 14 Sr. De gedragsvoorwaarde maakt het mogelijk dat de rechter een bijzondere voorwaarde kan opleggen die hij passend en proportioneel acht, ook als die niet in de wet is genoemd. De vraag is of een uitreisverbod een voorbeeld is van een dergelijke gedragsvoorwaarde. Het antwoord op deze vraag luidt naar onze mening ontkennend. De Hoge Raad heeft uitgemaakt dat een dergelijke bijzondere voorwaarde 'mede in het licht van de verdragsbepalingen art. 12 IVBPR en art. 2 van het 4^e Protocol bij het EVRM ontoelaatbaar is omdat zij, gelet op de duur en de mate waarin zij verdachte in zijn bewegingsvrijheid beperkt, niet kan worden aangemerkt als een voorwaarde die een gedraging betreft waartoe verdachte uit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden zou kunnen worden geacht'.²⁸⁷ De 'restcategorie' van art. 14c, tweede lid, onder 14, Sr biedt dus geen grond om een dergelijk uitreisverbod op te leggen. Mutatis mutandis geldt dit ook voor de in het kader van een strafbeschikking te stellen gedragsaanwijzingen (art. 257a Sv).

Als bijzondere voorwaarde bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling

De bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling zijn opgesomd in art. 6:2:11, derde lid, Sv. In art. 6:2:11, derde lid, sub k, Sv is de mogelijkheid opgenomen om de veroordeelde te beperken in diens recht om Nederland te verlaten.

Als gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel

Uit art. 38v, tweede lid, Sr blijkt niet dat de strafrechter bij vrijheidsbeperkende maatregelen aan iemand een uitreisverbod kan opleggen. Art. 38z, eerste lid, sub c, Sr. bepaalt echter dat ter bescherming van de veiligheid van anderen of de algemene veiligheid van personen of goederen een maatregel betreffende gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking kan worden

²⁸⁶ Zie ook: Van der Woude e.a. 2023, p. 122-123.

²⁸⁷ HR 6 november 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA7918, NJ 2008/33, m.nt. J.M. Reijntjes.

opgelegd als die verdachte bij rechterlijke uitspraak wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf. Hetzelfde geldt bij een gevangenisstraf waarvan een gedeelte niet ten uitvoer zal worden gelegd wegens een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Vervolgens kan de rechter als gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarde een beperking opnemen van het recht om Nederland te verlaten opnemen (art. 6:6:23b lid 2, aanhef en onder I Sv).

Als bijzondere voorwaarde bij een schorsing van de voorlopige hechtenis

Aan de schorsing van de voorlopige hechtenis kunnen bijzondere voorwaarden worden verbonden. Deze dienen zoals gezegd te zijn gerelateerd aan specifieke gronden voor de voorlopige hechtenis van art. 67a Sv of het algemene doel van de voorlopige hechtenis. In de *Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden* wordt niet expliciet de mogelijkheid genoemd van een uitreisverbod als bijzondere voorwaarde bij een schorsing van de voorlopige hechtenis. Een uitreisverbod kan desalniettemin een bijzondere voorwaarde zijn van de schorsing van de voorlopige hechtenis. Het komt namelijk voor dat als voorwaarde wordt gesteld dat de verdachte zijn paspoort inlevert, om te voorkomen dat hij naar het buitenland vlucht.²⁸⁸ Het gebod binnen Nederland te blijven kan ook gezien worden als een maatregel om te voorkomen dat iemand uitreist om deel te nemen aan de jihadistische strijd.

Als gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast

Artikel 509hh Sv biedt geen grondslag voor een uitreisverbod.

12.2.4 Weigeren of intrekken van een beschikking

Op grond van art. 6 Twbmt kan een bestuursorgaan een aanvraag voor een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning afwijzen of intrekken. In het strafrecht bestaat niet een een-op-een vergelijkbare sanctiemodaliteit of dwangmiddel.²⁸⁹ Het weigeren is geen (hoofd)straf die wordt vermeld in art. 9 Sr. Het zou denkbaar zijn geweest om deze modaliteit aan te merken als een bijzondere straf, zoals bedoeld in art. 28 Sr. Ook in die bepaling wordt echter geen mogelijkheid geboden om beschikkingen bij wijze van bijkomende straf in te trekken.

Er is wel een bijkomende straf in het bijzondere strafrecht die het vermelden waard is, namelijk de ontzetting van rechten of de ontzegging van voordelen op grond van art. 7 onder f WED.²⁹⁰ In die bepaling is sprake van...

... 'gehele of gedeeltelijke ontzetting van bepaalde rechten of gehele of gedeeltelijke ontzegging van bepaalde voordelen, welke rechten of voordelen de veroordeelde in verband met zijn onderneming van overheidswege zijn of zouden kunnen worden toegekend, voor een tijd van ten hoogste twee jaren'.

Een tijdelijke intrekking van een vergunning van een veroordeelde in verband met zijn onderneming op grond van art. 7 onder f WED komt het dichtst in de buurt van de bestuurlijke maatregel zoals bedoeld in art. 6 Twbmt, maar de verschillen zijn groot. Op grond van art. 7 onder f

²⁸⁸ In het voorstel voor een nieuw Wetboek van Strafvordering zijn de schorsingsvoorwaarden voor de voorlopige hechtenis gecodificeerd en een van de voorwaarden is 'de beperking van het recht om Nederland te verlaten of de verplichting het paspoort of ander reisdocument in te leveren' (voorgesteld art. 2.5.33 lid 2, aanhef en onder e., zie *Kamerstukken II*, 36327, nr. 2).

²⁸⁹ Wellicht zou evenwel kunnen worden gewezen op de bijzondere voorwaarde van art. 14c, tweede lid, sub 14. Sr of van de ontzetting van het recht om bepaalde beroepen uit te voeren.

²⁹⁰ Een aantal bepalingen uit de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme is een economisch delict. Daarnaast kunnen economische delicten worden begaan met een terroristisch oogmerk (art. 6, vierde lid, WED).

WED kan de strafrechter de vergunning of ontheffing niet intrekken. De strafrechter is ‘slechts’ in staat de toewijzingen tijdelijk te blokkeren.

12.3 Vreemdelingenrechtelijke alternatieven

12.3.1 Inleiding

De aanpak van terrorisme is primair een strafrechtelijke aangelegenheid, zoals uit het voorgaande hoofdstuk is gebleken. Dit betekent niet dat naast het strafrecht en de Twbmt geen andere alternatieven aanwezig zijn om terrorisme aan te pakken. Ook het vreemdelingenrecht kent maatregelen die mogelijk een alternatief kunnen vormen voor de maatregelen van de Twbmt. Het gaat hier dan wel om een specifieke groep personen, namelijk personen die onder het vreemdelingenrecht vallen. In de meeste gevallen zal het gaan om personen die een verblijfsvergunning asiel willen aanvragen. In de literatuur is op deze vermenging van strafrecht en vreemdelingenrecht gewezen, waarbij het bestuur tot doel heeft om terroristen onder vluchtelingen op te pakken of te weren.²⁹¹

In deze paragraaf besteden we aandacht aan de relatie tussen de aanpak van terrorisme en mogelijke maatregelen die genomen kunnen worden op grond van de Vw 2000. Zo kan op grond van de Vw 2000 een meldplicht, een gebiedsgebod (het verplichten om in een bepaald gebied te verblijven), vreemdelingenbewaring en gedwongen terugkeer opgelegd worden. Van belang is om op te merken dat de Vw 2000 niet tot doel heeft om terrorisme aan te pakken. Op grond van het specialiteitsbeginsel mogen bevoegdheden in het bestuursrecht alleen gebruikt worden voor het doel waarvoor deze verleend zijn. Afwijking van dit beginsel leidt mogelijk tot misbruik van recht. Dit betekent dat veel maatregelen in de Vw 2000 niet als alternatief voor de Twbmt aangemerkt kunnen worden. In deze paragraaf worden mogelijke alternatieven op grond van de Vw 2000 besproken en beoordeeld hoe gebruik hiervan zich verhoudt tot het specialiteitsbeginsel.

12.3.2 Meldplicht

Artikel 54 Vw 2000 biedt de grondslag voor een meldplicht voor vreemdelingen.²⁹² Het gaat hier bijvoorbeeld om een periodieke meldplicht bij de korpschef (art. 4.51 Vb 2000) of een meldplicht voor een vreemdeling om onrechtmatige verblijf te melden (4.39 Vb 2000). Deze vormen van een meldplicht hebben een andere insteek dan de maatregelen van de Twbmt. De meldplicht wordt hier bijvoorbeeld ingezet om zicht te houden op het verblijf van vreemdelingen die *niet rechtmatig* in Nederland verblijven. Dat is een ander doel dan de maatregelen die op grond van de Twbmt worden ingezet. Deze vormen van een meldplicht vormen dan ook geen alternatief voor maatregelen op grond van de Twbmt. Niet alleen komt het doel niet overeen, ook gaat het om een relatief kleine groep personen op wie deze maatregel van toepassing verklaard kan worden.

12.3.3 Gebiedsgebod

De minister van Justitie en Veiligheid kan de vrijheid van beweging van een vreemdeling beperken op grond van artikel 54 Vw 2000. Het gaat hier om vreemdelingen die zich beschikbaar dienen te houden in verband met het onderzoek naar de inwilligbaarheid van de aanvraag om een verblijfsvergunning. Het zal duidelijk zijn dat dit gebiedsgebod niet als alternatief voor de

²⁹¹ F.M. Weerman & W. Huisman, ‘Criminologie’, *DD* 2016/50.

²⁹² Deze meldplicht is verder uitgewerkt in de artikelen 4.37, 4.39, 4.40, 4.43, 4.44, 4.47, 4.49, 4.50 en 4.52 Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000).

Twbmt kan worden aangemerkt, nu de wetgever expliciet heeft aangegeven met welk doel de beperkingsvrijheid van de vreemdeling beperkt kan worden.

Daarnaast is het in het vreemdelingenrecht mogelijk om een vreemdeling wiens verblijfsvergunning is afgewezen een zogenaamd gebiedsgebod op te leggen op grond van artikel 56 en 57 Vw 2000. Vreemdelingen die een dergelijk gebiedsgebod opgelegd krijgen, krijgen dit gebod met het oog op *mogelijke uitzetting*. Dit doel komt niet overeen met het doel van de Twbmt. Deze gebiedsgeboden kunnen dan ook niet als alternatief voor de Twbmt aangemerkt worden. Ook hier gaat het daarnaast om een relatief kleine groep personen, nu het alleen gaat om vreemdelingen wiens verzoek is afgewezen.

12.3.4 Vreemdelingenbewaring

Artikel 59 Vw 2000 biedt de mogelijkheid om bepaalde categorieën vreemdelingen – personen die onrechtmatig verblijven dan wel in afwachting zijn van bezwaar dan wel beroep – in bewaring te stellen in het belang van de openbare orde of nationale veiligheid en *met het oog op uitzetting*. Bewaring blijft achterwege en wordt beëindigd zodra de vreemdeling te kennen geeft Nederland te willen verlaten (lid 3) en de bewaring duurt in ieder geval niet langer dan 18 maanden (lid 4, 5,6). Vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben en in afwachting zijn van een procedure kunnen alleen in bewaring gesteld worden als de bewaring noodzakelijk is met het oog op de vaststelling van de identiteit of nationaliteit of er een risico op onderduiken bestaat (artikel 59b Vw 2000). Daarnaast kunnen zogenaamde Dublinclaimanten ook in bewaring gesteld worden (artikel 59a Vw 2000). In alle gevallen geldt dat vreemdelingen niet in bewaring worden gesteld indien minder dwingende maatregelen mogelijk zijn en dat de bewaring achterwege blijft of wordt beëindigd als deze niet langer noodzakelijk is met het doel van de bewaring.

Deze vorm van bewaring is niet aan te merken als alternatief voor de maatregelen van de Twbmt, nu het in alle gevallen gaat om bewaring met het *oog op uitzetting*. Dit is ook de reden waarom onrechtmatig verblijf, dat wil zeggen verblijf zonder geldige verblijfstitel, niet strafbaar is, tenzij de persoon na oplegging van een inreisverbod wederom zonder titel inreist. Doel van deze bepalingen van de Vw 2000 is om personen uit te laten reizen als ze niet in het bezit zijn van een geldige verblijfstitel. Uitreizen is niet mogelijk indien niet rechtmatig verblijf strafbaar wordt gesteld. De persoon moet dan immers eerst in Nederland zijn straf uitzitten.

12.3.5 Inreisverbod en ongewenstverklaring

De Twbmt kent een zogenaamd uitreisverbod. Doel hiervan is te voorkomen dat personen met de Nederlandse nationaliteit Nederland uitreizen en zich in het buitenland aansluiten bij terroristische groeperingen. Gelet op het doel van de Vw 2000, te weten het bepalen van de status van een vreemdeling, kent de Vw 2000 geen uitreisverbod. Wel kent de Vw 2000 het zogenaamde inreisverbod (artikel 66a Vw 2000) en de ongewenstverklaring (artikel 67 Vw 2000).

Het inreisverbod is van toepassing op zogenaamde derdelanders, dan wil zeggen personen die niet de nationaliteit van een EU-lidstaat bezitten en is ingevoerd naar aanleiding van de EU-Terugkeerrichtlijn, de ongewenstverklaring op Unieburgers. Een inreisverbod wordt opgelegd indien de persoon niet binnen de termijn van vier weken Nederland heeft verlaten of die onder andere een gevaar is voor de openbare orde en nationale veiligheid (artikel 62 lid 2 sub c Vw 2000 jo artikel 66a lid 1 sub a Vw 2000). In dat laatste geval wordt een zogenaamd 'zwaar inreisverbod' van tien jaar opgelegd en wordt een vertrektermijn van nul dagen gegund (artikel 66a lid 1 sub a Vw 2000).

Het gevolg van een inreisverbod is dat de vreemdeling gedurende het inreisverbod het gehele Schengengebied niet mag inreizen. Een ongewenstverklaring kan onder andere opgelegd worden als de Unieburger bepaalde strafbare feiten heeft begaan of een gevaar vormt voor de openbare orde en nationale veiligheid en geen rechtmatig verblijf heeft op bepaalde gronden. Een ongewenstverklaring heeft tot gevolg dat de Unieburger gedurende een bepaalde termijn de lidstaat die de ongewenstverklaring heeft uitgevaardigd niet mag inreizen. De Unieburger kan wel afreizen naar andere landen binnen het Schengengebied, tenzij deze ook een ongewenstverklaring tegen deze persoon hebben uitgevaardigd.

Het inreisverbod en de ongewenstverklaring kunnen in sommige situaties personen die een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid weren uit Nederland dan wel uit het Schengengebied. In die zin kunnen deze maatregelen als complementair worden gezien in bepaalde situaties. Daarbij gaat het alleen om personen die geen recht hebben op een verblijfstitel (derdelanders) dan wel niet voldoen aan de vereisten van vrij verkeer van personen (Unieburgers).

12.3.6 Weigeren of intrekken van een beschikking

Weigeren machtiging voorlopig verblijf

In sommige gevallen heeft een vreemdeling een visum (een machtiging voorlopig verblijf) nodig om Nederland rechtmatig in te reizen. Het gaat hier om derdelanders die geen recht hebben op asiel maar vanwege andere redenen in Nederland willen verblijven (zoals aan werk, studie of gezinshereniging). De weigeringsgronden van een machtiging voorlopig verblijf zijn dezelfde als die van de verblijfsvergunning die bij binnenreis ambtshalve verleend wordt (artikel 2p jo artikel 13 jo artikel 14 lid 2 Vw 2000). Een van de afwijzingsgronden van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd is dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare of nationale veiligheid. Gelet op artikel 2p Vw 2000 is dit ook een afwijzingsgrond voor een machtiging voorlopig verblijf. In alle gevallen gaat het om een weigeren van een beschikking.

De weigering van de beschikking leidt tot het niet kunnen inreizen van de vreemdeling. Deze maatregel moet niet als alternatief maar als mogelijk *complementair* beschouwd worden nu het voorkomt dat een vreemdeling niet legaal in kan reizen als die mogelijk een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid Nederland.

Weigeren terugkeervisum

Personen die geen geldige verblijfsdocumenten hebben, bijvoorbeeld omdat ze een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel hebben gedaan maar nog geen beslissing van de staatssecretaris hebben ontvangen, kunnen in sommige gevallen een terugkeervisum aanvragen. Hierbij moet gedacht worden aan noodsituaties waardoor naar het buitenland afgereisd moet worden, zoals een begrafenis of een ziekenhuisopname van een gezinslid. Op grond van art.2x, eerste lid, sub g van de Vw 2000 kan een terugkeervisum worden geweigerd als de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid of zich schuldig heeft gemaakt aan of verdacht wordt van terrorisme, oorlogsmisdaden of andere misdaden tegen de menselijkheid.

Deze maatregel houdt, net als het uitreisverbod, personen in Nederland om te voorkomen dat ze een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid. Toch gaat het hier maar om een beperkte groep, namelijk personen zonder verblijfsdocumenten, en in een specifieke situatie, namelijk een noodsituatie die reizen naar het buitenland noodzakelijk maakt. In die zin kan nauwelijks van een alternatief gesproken worden.

Intrekken Nederlandschap

Het is zonder strafrechtelijke veroordeling mogelijk om op grond van artikel 14 lid 4 RWN het Nederlandschap in te trekken van jihadisten die in het buitenland meevechten met een terroristische organisatie.²⁹³ Deze bevoegdheid is ingevoegd naar aanleiding van *Programma Integrale Aanpak Jihadisme*. Deze maatregel is complementair, nu het doel van deze regeling is om personen die een gevaar vormen voor de openbare orde en nationale veiligheid te weren uit Nederland.

12.4 Bestuursrechtelijke alternatieven

12.4.1 Inleiding

Naast de Twbmt biedt het bestuursrecht ook andere mogelijkheden om gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen. Deze maatregelen hangen nauw samen met de gedragsaanwijzingen ter beëindiging van ernstige overlast (art. 509hh Sv). Een centrale bevoegdheid in dit verband is het bepaalde in art. 172a, Gemeentewet, ook wel de Wet MBVEO genoemd. Hoewel hierbij een directe relatie met terrorismebestrijding ontbreekt zijn er mogelijkheden denkbaar waarbij een meldplicht of een gebiedsverbod toch wordt ingezet. Ook hiervoor geldt dat alleen dan gebruik gemaakt kan worden van deze bevoegdheden als dat overeenkomt met het doel waarvoor de wetgever deze bevoegdheden verleend heeft. Dit is een belangrijke beperking. In de onderstaande paragrafen bespreken wij deze mogelijkheden. Een contactverbod en een uitreisverbod kennen geen evenknie in de Gemeentewet.

12.4.2 Meldplicht

In het kader van de handhaving van de openbare orde kan de burgemeester bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven aan een persoon om zich op bepaalde tijdstippen op of vanaf bepaalde plaatsen te melden. De burgemeester kan van deze mogelijkheid gebruik maken als deze persoon de openbare orde heeft verstoord en er ernstige vrees bestaat voor verdere verstoring van de openbare orde omdat deze persoon in het openbaar mondeling met een terroristisch oogmerk tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag opruit.

Deze bevoegdheid vertoont wat inhoud betreft overeenkomst met de meldplicht uit de Twbmt. Deze dient primair voor van terrorismebestrijding, terwijl dit niet het doel is van de meldplicht die wordt opgelegd op grond van art. 172a Gemeentewet.

12.4.3 Gebiedsverbod²⁹⁴

Naast het opleggen van een meldplicht kan de burgemeester op grond van de Wet MBVEO ook een gebiedsverbod opleggen; het verbod zich in een of meer bepaalde delen van de gemeente op te houden op een voor het publiek toegankelijke plaats zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen in groepsverband. Een groepsverbod richt zich op het voorkomen van groepsvorming. Bij een gebiedsverbod gaat het om de aanwezigheid op een bepaalde plaats, of dit nu een groep is of niet.

Het doel van de oplegging van een gebiedsverbod is de ernstige overlast beëindigen, inclusief voetbalvandalisme. Zoals hiervoor hoofdstuk is betoogd, is het voorstelbaar dat deze bevoegdheid ook kan worden toegepast in zaken die gerelateerd zijn aan terrorisme. Een relatie met de

²⁹³ Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid, *Stb.* 2017, 52.

²⁹⁴ Gebiedsverboden kunnen eveneens worden opgelegd op grond van een APV.

openbare ordehandhaving is dan wel vereist. Ook hier geldt dat het doel tussen het gebiedsverbod op grond art. 2 Twbmt verschilt van het doel van art. 172a Gemeentewet.

12.4.4 **Weigeren of intrekken van een beschikking**

De Wet Bibob maakt het onder andere mogelijk een beschikking te weigeren of te trekken als ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om geld wit te wassen of strafbare feiten te plegen. Het doel van de Wet Bibob is het voorkomen dat het openbaar bestuur (georganiseerde) misdaad faciliteert. Hoewel terroristische misdrijven formeel niet zijn uitgesloten om te gebruiken bij de motivering van de mate van het gevaar van misbruik, is het instrument van de Wet Bibob niet bedoeld voor de aanpak van terrorisme.²⁹⁵ Hiervoor zijn juist de weigerings- en intrekingsgronden van art. 6 Twbmt ontwikkeld.

12.5 **Rechtsbescherming bij de toepassing van het strafrecht**

12.5.1 **Inleiding**

De rechtsbescherming in het strafrecht is anders geregeld dan in het bestuursrecht. Waar in het bestuursrecht de betrokkene bezwaar dan wel beroep moet indienen, is het Openbaar Ministerie aan zet in het strafrecht. In het bestuursrecht staat het besluit centraal, terwijl in het strafrecht de dagvaarding (van de verdachte) een prominente plaats inneemt. Er bestaan echter ook tussenvormen. Zo zijn er overeenkomsten tussen de procedure bij de oplegging van een bestuurlijke boete (bestuursrechtelijk) en de uitvaardiging van een strafbeschikking (strafrechtelijk).²⁹⁶

12.5.2 **Algemene opmerkingen: vervolging en (hoger) beroep**

In het algemeen treedt de strafrechtelijke rechtsbescherming in werking als een persoon wordt aangemerkt als een verdachte in de zin van art. 27 Sv. Onder leiding van een officier van justitie vindt een opsporingsonderzoek plaats, die kan uitmonden in een vervolging. Na de uitspraak van de rechter in eerste aanleg kan de verdachte (veroordeelde) in hoger beroep bij één van de gerechtshoven en uiteindelijk onder omstandigheden beroep in cassatie instellen bij de Hoge Raad. In het strafrecht bestaat dus geen systeem van bezwaar en beroep.

12.5.3 **De waarborgen**

In vergelijking met de procedure tot oplegging van een Twbmt-maatregel komt de verdachte in een strafrechtelijke procedure veel waarborgen toe; vanaf het moment dat sprake is van een 'criminal charge' moet de verdachte worden gewezen op het zwijgrecht en moet de cautie worden verleend. Ook gelden in een strafrechtelijke procedure de onschuldpresumptie en het ne bis in idem-beginsel. Deze waarborgen zijn alle niet van toepassing als een Twbmt-maatregel wordt opgelegd. In de kern heeft dit te maken met het feit dat de oplegging van een dergelijke maatregel niet wordt aangemerkt als een bestraffende sanctie.²⁹⁷ Zo wordt in de memorie van toelichting expliciet opgemerkt dat het wetsvoorstel geen effect heeft op het strafrechtelijke traject en geen wijzigingen doorvoert in de strafrechtelijke bescherming die een verdachte geniet.²⁹⁸

²⁹⁵ Vgl. A. Tollenaar & B. van der Vorm, *De Wet Bibob* (Staats- en bestuursrecht Praktijk), Deventer: Wolters Kluwer 2023.

²⁹⁶ A.R. Hartmann, 'Strafbeschikking en bestuurlijke boete: wildgroei in de handhaving?', *Justitiële Verkenningen* 2005, p. 84-96.

²⁹⁷ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3.

²⁹⁸ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3.

12.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de strafrechtelijke, vreemdelingenrechtelijke en bestuursrechtelijke alternatieven voor de Twbmt-maatregelen in kaart gebracht. In het strafrecht bestaan verschillende modaliteiten om een meldplicht, een gebiedsverbod, een contactverbod en een uitreisverbod op te leggen. Ook in het geval van verdenking van een terroristisch misdrijf kan – althans in theorie – van deze modaliteiten gebruik worden gemaakt. Het strafrecht biedt met de bijkomende straf van art. 7 onder f WED ook de mogelijkheid om vergunningen tijdelijk te blokkeren. Er bestaat echter een belangrijk onderscheid tussen de strafrechtelijke alternatieven en de maatregelen in de Twbmt. De voorwaarde om gebruik te maken van een strafrechtelijk alternatief is gekoppeld aan het verdachtebegrip – inclusief ernstige bezwaren – of een strafrechtelijke veroordeling. Voor de toepassing van art. 2 Twbmt is dit niet nodig. De lat om gebruik te maken van de strafrechtelijke alternatieven ligt hoger dan die van art. 2 Twbmt.

Het bestuursrecht, waaronder het vreemdelingenrecht, kent ook mogelijkheden om bijvoorbeeld beschikkingen in te trekken of een gebiedsgebod op te leggen. In algemene zin geldt dat het specialiteitsbeginsel verhindert dat bestuursrechtelijke bevoegdheden worden ingezet voor andere doelen dan waarvoor zij zijn gegeven. Dit vormt een belangrijke beperking voor het inzetten van bestuursrechtelijke maatregelen.

De Vw 2000 biedt mogelijkheden om een meldplicht en een gebiedsgebod op te leggen, terwijl ook de burgemeester in het verband van art. 172a Gemeentewet een meldplicht en een gebiedsverbod kan opleggen. Een meldplicht in het vreemdelingenrecht wordt echter met een ander doel opgelegd dan in de Twbmt. Hetzelfde geldt voor een gebiedsgebod of vreemdelingendetentie, die in relatie staan met uitzetting en niet met terrorismebestrijding. Dat geldt ook voor het inreisverbod en de ongewenstverklaring. Sommige maatregelen kunnen als complementair aangemerkt worden, zoals het intrekken van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN of het weigeren van een machtiging voorlopig verblijf. Alleen de weigering van het terugkeervisum kan als mogelijk alternatief worden aangemerkt, maar daarvan geldt dat deze op zo'n specifieke groep vreemdelingen van toepassing is dat deze situatie zich maar weinig zal voordoen in de praktijk.

De toepassing van de meldplicht en het gebiedsverbod op grond van art. 172a Gemeentewet (de Wet MBVEO) biedt meer mogelijkheden als openbare orde en terrorisme samenvallen. Wel geldt dat de aanpak van terrorisme niet het (primaire) doel is.

13 Het juridisch kader en motivering van Twbmt-maatregelen

13.1 Inleiding

Twbmt-maatregelen kunnen een grote inbreuk op het leven van personen maken. Daarom moeten bestuursorganen bij het opleggen van deze maatregelen zorgvuldig te werk gaan. Hierbij moet niet alleen gevolg worden gegeven aan procedurele normen, zoals bijvoorbeeld het horen van belanghebbenden, maar ook aan materiële normen, zoals het evenredigheidsbeginsel. De besluitvorming in deze dossiers wordt daarnaast nog extra gecompliceerd doordat het opleggen van een Twbmt-maatregel mogelijk een inbreuk maakt op een grondrecht, zoals bijvoorbeeld het recht op een privéleven (artikel 8 EVRM). In dit hoofdstuk wordt het juridische kader beschreven waaraan bestuursorganen zich moeten houden bij het nemen van Twbmt-maatregelen, waarbij met name wordt ingegaan op het horen van belanghebbenden, het evenredigheidsbeginsel en een mogelijke inbreuk op grondrechten. Ook gaan we in op de naleving van deze normen in de praktijk.

Om goed zicht te krijgen op de naleving in de praktijk hebben we allereerst gekeken naar de motivering van besluiten. In deze motivering wordt inhoudelijk verantwoord hoe tot de oplegging van een Twbmt-maatregel is gekomen. Leidt de belangenafweging tot het oordeel dat er sprake is van strijd met 3:4 lid 2 Awb, het artikel waar het evenredigheidsbeginsel in het bestuursrecht is gecodificeerd, dan moet dit tot uitdrukking komen in de motivering. Dat geldt ook voor een mogelijk gerechtvaardigde inbreuk op een grondrecht. Naleven van de procedurele normen, en dan met name het horen van belanghebbenden, wordt afgeleid uit de dossierstudie en interviews met de respondenten.

In paragraaf 13.2 gaan we in op de relevante procedurele en materiële normen die voortvloeien uit de Awb en de Twbmt, in paragraaf 13.3 wordt aandacht besteed aan de vraag hoe juridisch moet worden omgegaan met een inbreuk op een grondrecht, in paragraaf 13.4 gaan we in op de procedurele normen die relevant zijn, en dan met name de vraag of gehoord moet worden. In paragraaf 13.5 ten slotte behandelen we de toetsing van Twbmt-maatregelen door de bestuursrechter.

13.2 Juridisch kader Twbmt-maatregelen

Twbmt-maatregelen vallen onder het bestuursrecht. Het betreft hier besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb. Dat betekent dat de algemene regels van het bestuursrecht, die zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), van toepassing zijn. Alleen als in de bijzondere wet, in dit geval de Twbmt, wordt afgeweken van deze algemene regels, komen de regels van de bijzondere wet daarvoor in de plaats. Daarnaast kunnen in de bijzondere wet nog extra normen worden opgenomen, bijvoorbeeld voor de rechtsbescherming. Dat is bij de Twbmt gebeurd. Zo is opgenomen dat de rechtbank bij de toetsing van een maatregel rekening houdt met feiten en omstandigheden die na het nemen van het besluit zijn opgekomen. Deze wijze van toetsen, ook wel *ex nunc*-toetsing genoemd, wijkt af van de hoofdregel in de Awb dat met feiten en omstandigheden die na het besluit opkomen geen rekening meer wordt gehouden (*ex tunc*-toetsing).

In deze paragraaf wordt op een aantal procedurele en materiële beginselen ingegaan die in het bijzonder relevant zijn voor Twbmt-maatregelen. Het gaat hierbij om een zorgvuldige voorbereiding (3:2 Awb), het horen (artikel 4:7 en 4:8 Awb), het evenredigheidsbeginsel (3:4 lid 2 Awb) en een zorgvuldige motivering (3:46 Awb). Daarnaast besteden we aandacht aan het zogenaamde *lex certa*-beginsel.

In Titel 5.1 van de Awb zijn ook waarborgen opgenomen, zoals het *nemo tenetur*-beginsel (het recht om niet aan de eigen veroordeling mee te werken; art. 5:10a Awb) en het *una via*-beginsel (art. 5:44 Awb). Deze waarborgen zijn echter niet van toepassing op de Twbmt, omdat een oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel of de afwijzing/intrekking van een beschikking niet zijn aan te merken als een bestuurlijke sanctie, zoals bedoeld in art. 5:2 Awb.²⁹⁹

Zorgvuldige voorbereiding en horen

Artikel 3:2 Awb vereist dat een besluit zorgvuldig wordt voorbereid. Dat betekent dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen. Dit kan soms betekenen dat een bestuursorgaan, als deze bepaalde deskundigheid niet in huis heeft, advies vraagt. Soms wordt dit in een wet vastgelegd. Van een dergelijke procedure lijkt sprake in de Twbmt als het gaat om vrijheidsbeperkende maatregel. In dat geval treedt de minister in overleg met de burgemeester van de woon- of verblijfplaats van betrokkene. Dat is alleen anders als de situatie dermate spoedeisend is dat er geen tijd is voor overleg.

Artikel 7 lid 2 introduceert een verplichting tot overleg, maar dit keer met de minister. Het gaat om situaties waarin een bestuursorgaan het voornemen heeft om een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning (gedeeltelijk) te weigeren dan wel in te trekken. In die gevallen moet eerst overleg gevoerd worden met de minister voordat deze procedure voortgezet wordt.

Onderdeel van een zorgvuldige voorbereiding is dat de burger gehoord wordt. In het geval van Twbmt-maatregelen is artikel 4:8 Awb van toepassing nu het gaat om beschikkingen die ambts-halve zijn opgelegd. In die situaties moet gehoord worden als de Twbmt-maatregel steunt op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en deze gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt. Artikel 4:8 Awb is in alle gevallen van toepassing

²⁹⁹ Vgl. P.M. van Russen Groen, *Rechtsbescherming in het bestuursstrafrecht* (diss. Rotterdam), Deventer: Gouda Quint 1998; R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht. Een rechtsvergelijking tussen het Nederlandse strafrecht en bestraffende bestuursrecht, mede in Europees perspectief* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 2011.

op Twbmt-maatregelen, tenzij een belanghebbende zelf gegevens verstrekt in het kader van de Twbmt-maatregel.

Toch zal niet in alle gevallen gehoord hoeven te worden. Op grond van artikel 4:11 Awb kan 4:8 Awb achterwege worden gelaten als a. de vereiste spoed zich daartegen verzet, b. de belanghebbende reeds eerder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten en omstandigheden hebben voorgedaan, of c. de met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds van tevoren in kennis is gesteld. In de memorie van toelichting wordt het volgende voorbeeld gegeven.

*'Bijvoorbeeld wanneer de vrees bestaat dat degene ten aanzien van wie een vrijheidsbeperkende maatregel wordt voorgenomen, van de kennis van het aanstaande besluit gebruik zal maken om nog vóór het ingaan van de maatregel het risico te doen verwezenlijken dat de voorgenomen maatregel juist beoogt te beperken.'*³⁰⁰

De betrokkene kan ook onder omstandigheden niet alle informatie kan inzien als een Twbmt-maatregel wordt opgelegd.

Geheimhouding

In sommige gevallen zal betrokkene geen inzage worden verleend in alle informatie die ten grondslag ligt aan een Twbmt-maatregel. Dit heeft te maken met de vertrouwelijkheid van de informatie, zeker wanneer deze afkomstig is van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.³⁰¹ Dit betekent concreet dat bijvoorbeeld geen inzage wordt verleend in een ambtsbericht dat ten grondslag ligt aan een Twbmt-maatregel.

Evenredigheid

Het opleggen van een Twbmt-maatregel betreft een zogenaamde discretionaire bevoegdheid. Alle bevoegdheden in de Twbmt zijn als een zogenaamde 'kan-bepaling' geformuleerd. Dat betekent dat ook kan worden afgezien van oplegging en dat bij de vraag of moet worden overgegaan tot oplegging een belangenafweging moet worden gemaakt. Komt uit deze belangenafweging dat de belangen van de betrokkene onevenredig hard worden geraakt ten opzichte van het algemene belang, in dit geval de bescherming van de nationale veiligheid, dan moet van oplegging worden afgezien. Dit is vastgelegd in artikel 3:4 lid 2 Awb.

Recentelijk is in de zogenaamde Harderwijk-uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat de rechter een discretionaire bevoegdheid niet meer terughoudend toetst, maar dat deze toetst of 1. het besluit geschikt is om het doel te dienen, 2. of met een minder verregaande maatregel volstaan kon worden en 3. of de maatregel in het concrete geval evenredig is.³⁰² Hoewel dit gaat over de intensiteit waarmee de rechter toetst, heeft dit ook zijn weerslag op de wijze waarop bestuursorganen motiveren waarom een besluit al dan niet evenredig is.

Het hebben van zogenaamde beleidsvrijheid kan ook leiden tot willekeurig overheidsoptreden. Daarom stellen bestuursorganen in veel gevallen beleidsregels op om te voorkomen dat in gelijke gevallen ongelijk wordt opgetreden.

³⁰⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

³⁰¹ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

³⁰² ABRvS 02-02-2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

Lex certa beginsel

Het legaliteitsbeginsel houdt in dat overheidsoptreden dient te berusten op een grondslag in een wet in formele zin of de Grondwet. Een belangrijk deelbeginsel van het legaliteitsbeginsel is het zogenaamde *lex certa*-beginsel. Dit houdt in dat overheidsoptreden voorzienbaar dient te zijn.³⁰³ Dit betekent ook dat bepalingen in de wetgeving niet te vaag mogen zijn, zodat willekeurig overheidsoptreden wordt voorkomen.

De Twbmt kent veel open normen, met name in de bevoegdheidsvoorwaarden. Zo moet bijvoorbeeld het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van de Twbmt *noodzakelijk zijn* met het oog op de *bescherming van de nationale veiligheid* en de persoon aan wie de maatregel wordt opgelegd moet *in verband worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan* (artikel 2, eerste lid, Twbmt).

In de memorie van toelichting beschrijft de minister dat bij het bestanddeel 'terroristische activiteiten' niet uitsluitend moet worden gedacht aan jihadistische vormen van terrorisme, maar dat het ook mogelijk is dat het gaat om andere terroristische stromingen en groeperingen.³⁰⁴ Het toepassingsbereik van de Twbmt is dus niet beperkt tot het jihadisme. In de memorie van toelichting wordt terrorisme verder toegelicht. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het moet gaan:

*'...om een samenstel van gedragingen op basis waarvan tot die dreiging moet worden geconcludeerd. Gedacht kan worden aan contacten met andere geradicaliseerde personen, gecombineerd met een opvallende belangstelling voor bepaalde objecten of evenementen. Ook kan worden gedacht aan het in groepsverband bespreken van belangrijke islamitische geloofsthema's op een zodanige wijze dat de deelnemers zelf de conclusie trekken dat zij een bijdrage moeten leveren aan de jihadistische strijd. Het wetsvoorstel hanteert een toepassingscriterium dat is gericht op gedragingen van personen. Het gaat dus niet om wie iemand is of wat zijn gedachtengoed is, maar om zijn gedragingen.'*³⁰⁵

In de consultatieronde van het wetsvoorstel is kritiek geuit op de term 'terroristische activiteiten', waarbij verwezen wordt naar het belang van rechtszekerheid en naar de voorzienbaarheidseis. Zo acht de adviescommissie bestuursrecht van de NovA het van belang om in het kader van de rechtszekerheid de term terroristische activiteiten te definiëren. Het College voor de Rechten van de Mens acht het criterium een onvoldoende duidelijke en nauwkeurige basis om het inperken van mensenrechten te rechtvaardigen. De Raad voor de rechtspraak is van mening dat het criterium zeer vaag is en de rechter te weinig houvast biedt bij het beoordelen van de rechtmatigheid van de opgelegde maatregel.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft hier in een uitspraak van 30 mei 2018 expliciet aandacht aan besteed.

'De Twbmt is een formele wet als bedoeld in deze grondwetbepalingen. Deze wet bevat in artikel 2, eerste lid, de bepaling die tot een beperking van die grondrechten kan leiden. De in deze bepaling gebruikte termen zijn gezien de aard van de maatregel noodzakelijkerwijs

³⁰³ J.S. Nan, *Het lex-certa-beginsel* (diss. Tilburg), Den Haag: Sdu Uitgevers 2011; A.P.W. Duijkersloot, 'Lex certa: recente ontwikkelingen in de bestuursrechtspraak', *JBplus* 2023/2.

³⁰⁴ *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3.

³⁰⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3.

*open. Nadere precisering vooraf van de omstandigheden waaronder het opleggen van de maatregel met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid noodzakelijk is, is niet goed mogelijk. Hetzelfde geldt voor het soort gedragingen dat in verband met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan kan worden gebracht. Een nadere invulling door de minister bij de besluitvorming over de toepassing van artikel 2 in een concreet geval is onvermijdelijk. Ter vergelijking kan worden gewezen op de open geformuleerde bepalingen inzake beledigings- en haatzaadeldicten, die evenzeer fungeren als wetten die het recht op het vrij belijden van godsdienst en het recht op vrije meningsuiting kunnen beperken.*³⁰⁶

Daarnaast dient, als gezegd, volgens art. 2, eerste lid, Twbmt ook sprake te zijn van ‘bescherming van de nationale veiligheid’. Hiermee wordt blijkens de memorie van toelichting met name de bescherming tegen aanslagen op Nederlands grondgebied bedoeld, maar ook de bescherming van (grond)rechten en vrijheden van burgers.³⁰⁷

Of een besluit daadwerkelijk leidt tot bescherming van de nationale veiligheid, is aan de orde gekomen bij de rechtbank Den Haag. Het ging hier om een vijfde en zesde verlenging van een gebiedsverbod van een imam³⁰⁸. De rechtbank merkt deze verlenging als onrechtmatig aan.

*‘Bij de eerdere verlengingsbesluiten die de rechtbank heeft beoordeeld, was, zoals blijkt uit de eerder aangehaalde uitspraak van 31 maart 2020, sprake van dergelijke concrete feiten en omstandigheden die blijk gaven van de vereiste gerichtheid van eiser op de Schilderswijk en de wijk Transvaal. De rechtbank wijst bijvoorbeeld op de adviserende activiteiten van eiser ten behoeve van de moskee [moskee 2], die net buiten het betreffende gebied is gelegen, ten tijde van de derde verlenging. De onderhavige bestreden besluiten zijn echter – naast de situatie in de betreffende wijken – met name gebaseerd op berichten van eiser op sociale media, diens standpunten en verleden. Verweerder heeft niet nader onderbouwd dat eiser met het uitdragen van zijn gedachtegoed op sociale media weer, of juist, bewoners uit de wijken waarvoor het gebiedsverbod is opgelegd, probeert te bereiken. De stelling dat eiser façade-politiek bedrijft en dat hij dit wel zal gaan doen zodra het gebiedsverbod is opgeheven, of met het treffen van voorbereidingen voor zulke activiteiten bezig is, volgt niet zonder meer uit de door verweerder overgelegde stukken. De enkele omstandigheid dat eiser heeft aangegeven dat wanneer het gebiedsverbod opgeheven wordt, hij zijn in die wijken wonende familie en kennissen wil gaan bezoeken, is zonder nadere motivering onvoldoende voor een ander oordeel. Gelet op het voorgaande en het tijdsverloop sinds de laatste concrete activiteiten van eiser die wel in een relevant verband gebracht kunnen worden met de meergenoemde wijken, is naar het oordeel van de rechtbank dan ook niet deugdelijk gemotiveerd waarom het door verweerder aangevoerde samenstel van actuele feiten en omstandigheden voldoende grondslag biedt voor het oordeel dat van de aanwezigheid van eiser in de Schilderswijk en de wijk Transvaal nog immer een zodanige dreiging voor de nationale veiligheid uitgaat, dat het opleggen van een gebiedsverbod voor deze wijken noodzakelijk is.*³⁰⁹

³⁰⁶ ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, AB 2018/327, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer, r.o. 7.4.

³⁰⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

³⁰⁸ Deze imam heeft ook tegen de oplegging van eerdere gebiedsverboden geprocedeerd. In deze zaken, die uiteindelijk zijn behandeld door de Afdeling, ging het met name om de beperking van grondrechten.

³⁰⁹ Rb. Den Haag 31 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:13885, r.o. 6.5.

Motiveringsbeginsel

Op grond van artikel 3:46 Awb dient een besluit te berusten op een deugdelijke motivering. Dit vereist niet alleen een draagkrachtige maar ook een kenbare motivering. Met andere woorden: voor de burger moet duidelijk zijn dat goed over het besluit is nagedacht. Als gewerkt wordt met geheime informatie, zoals bijvoorbeeld ambtsberichten, zal in de motivering aangegeven moeten worden hoe op basis van deze ambtsberichten tot een bepaald besluit gekomen is.

13.3 Inbreuk op de grondrechten

13.3.1 Inleiding

Het opleggen van een gebiedsverbod en een meldplicht op grond van de Twbmt is een beperking van de bewegingsvrijheid van de betrokkene. Dit wordt ook wel een vrijheidsbeperking genoemd. Er is sprake van vrijheidsbeperking als een juridisch instrument wordt ingezet om een persoon in zijn vrijheid te beperken.³¹⁰

Hoewel sprake is van vrijheidsbeperking en niet van vrijheidsontneming, betekent dit niet dat door oplegging van een Twbmt-maatregel geen inbreuk op een grondrecht gemaakt kan worden. In die gevallen moet de vraag beantwoord worden of die inbreuk gerechtvaardigd is. In sommige gevallen zal het antwoord daarop ontkennend luiden, omdat het gaat om een zogenaamd absoluut grondrecht. Dat betekent dat een dergelijk grondrecht niet beperkt kan worden. In veel gevallen heeft de wetgever, zowel op nationaal niveau (de Grondwet) als op internationaal niveau (met name het EVRM), het mogelijk gemaakt om onder strikte voorwaarden een grondrecht te beperken. Het is dan afhankelijk van de beperkingsclausule die de wetgever heeft opgenomen of een grondrecht beperkt kan worden en zo ja, onder welke voorwaarden.

13.3.2 Inbreuk op grondrechten

In de memorie van toelichting bij de invoering van de Twbmt worden verschillende grondrechten genoemd die mogelijk kunnen botsen met maatregelen die worden opgelegd op grond van de Twbmt. In deze paragraaf wordt een opsomming van deze grondrechten gegeven.

De meldplicht en een gebiedsverbod beperken de *bewegingsvrijheid* van de betrokkene, waardoor er sprake is van een beperking van het wettelijke recht op de bewegingsvrijheid. Dit recht is neergelegd in art. 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM en in art. 12 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Het contactverbod levert een spanning op met het *recht op het privéleven*, zoals dat is neergelegd in art. 8 EVRM en art. 10 Grondwet. Daarnaast kunnen de maatregelen ook een spanning opleveren met de *vrijheid van religie* (art. 6 Grondwet en art. 9 EVRM) en de *vrijheid van vergadering* en vereniging (art. 8 en 9 Grondwet en art. 11 EVRM).

Als een uitreisverbod wordt opgelegd is dit een beperking van het recht om het land te verlaten (art. 2, tweede lid, Grondwet, art. 12, tweede lid, Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, art. 2, tweede lid, Vierde Protocol bij het EVRM) en het recht op de eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven (art. 8 EVRM en art. 10 Grondwet). Ook de vrijheid van het verkeer, een grondrecht op basis van artikel 21 VWEU en artikel 45 lid 1 EU Handvest komt in het geding bij een zogenaamd uitreisverbod, nu EU-burgers wordt verboden

³¹⁰ B.W.A. Jue-Volker, 'In vrijheid beperkt', Strafolblad 2017, p. 492. Er is bij deze maatregelen geen sprake van vrijheidsontneming. Dit betekent dat het bepaalde in de artikelen 15 Grondwet en 5 EVRM ten aanzien van de oplegging van een meldplicht of een gebiedsverbod niet van toepassing is.

om buiten het Schengengebied te reizen. Dit kan concreet betekenen dat het niet mogelijk is om familie te bezoeken die niet in het Schengengebied woont.³¹¹

De mogelijkheid van een bestuursorgaan om op grond van art. 6 Twbmt een aanvraag voor een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning af te wijzen dan wel een beschikking ter zake van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning in te trekken, kan spanningen opleveren met meerdere grondrechten, afhankelijk van wat voor vergunning wordt ingetrokken. Hoe dan ook kan intrekking spanning opleveren met art. 8 EVRM en art. 10 Grondwet (recht op privacy), omdat op basis van het strafrechtelijke verleden van de betrokkene een risico-inschatting wordt gemaakt.

In de memorie van toelichting uit 2015 bij de Twbmt wordt door de regering aandacht besteed aan de vraag of het opleggen van een Twbmt-maatregel mogelijk discriminatoir is. De regering is van mening dat met het opleggen van de met deze wet mogelijk gemaakte vrijheidsbeperkende maatregelen, geen inbreuk wordt gemaakt op het discriminatieverbod zoals dat is neergelegd in art. 1 Grondwet, art. 26 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, art. 14 EVRM en het Twaalfde Protocol bij het EVRM. Hierbij verwijst de regering naar de neutrale bewoordingen van de toepassingscriteria van de Twbmt-maatregelen. Indirect onderscheid op grond van ras, huidskleur of nationale of etnische afstemming kan volgens de regering op voorhand niet worden uitgesloten. Hierbij verwijst de regering naar het feit dat ten tijde van invoering van deze wet de dreiging met name van jihadistische groeperingen uitging en dat het daarom denkbaar is dat moslims of mensen met afstamming uit een islamitisch land vaker een dergelijke maatregel opgelegd krijgen.³¹²

Uit deze memorie van toelichting blijkt dat de wetgever zich bewust is van het feit dat het opleggen van de vrijheidsbeperkende maatregelen die zijn neergelegd in de Twbmt gepaard gaan met een inbreuk op de grondrechten, maar geeft tevens aan dat er naar het oordeel van de wetgever geen sprake zal zijn van een ongerechtvaardigde beperking van deze rechten.³¹³

13.3.3 Beperking van grondrechten

Hiervoor beschreven we dat de Twbmt-maatregelen een inbreuk kunnen vormen op grondrechten. Deze inbreuk kan onder bepaalde voorwaarden gerechtvaardigd zijn. Het EHRM en de Grondwet kennen een ietwat andere beperkingssystematiek. De Grondwetgever heeft ervoor gekozen om in veel gevallen de regels rond de beperking te delegeren aan lagere regelgevers. Een voorbeeld hiervan is artikel 10 van de Grondwet (eerbiediging persoonlijke levenssfeer), waarin is opgenomen dat een 'ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer'. In veel gevallen zal daarom een beroep op het EVRM worden gedaan.

Het EVRM kent een andere beperkingssystematiek. In het EVRM zelf zijn de gronden opgenomen op basis waarvan een grondrecht beperkt mag worden. Bij elke beperking dient aan drie gronden te zijn voldaan. Het gaat er daarbij om dat dat een beperking van een grondrecht is gerechtvaardigd als er voor die beperking een wettelijke grondslag is, als de beperking een legitiem doel dient en bovendien noodzakelijk is in een democratische samenleving.

³¹¹ *Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3, p. 26.*

³¹² *Kamerstukken II 2015/16, nr. 3, p. 28*

³¹³ *Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3.*

Bij wet voorzien

Ten eerste dient de beperkende maatregel dus bij wet voorzien te zijn. Volgens het EHRM moet deze wettelijke basis voldoen aan de eisen van kenbaarheid ('accessibility') en voorzienbaarheid ('foreseeability'). Deze voorzienbaarheid houdt enerzijds in dat voor burgers duidelijk moet zijn in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een inbreuk gerechtvaardigd is. Anderzijds moet voor de burger ook duidelijk zijn welke waarborgen tegen misbruik en willekeur er zijn.

Legitiem doel

De beperking moet een legitiem doel dienen. Hierbij gaat het erom dat de beperking een doel dient van het EVRM. In veel gevallen speelt dit criterium nauwelijks een rol, nu veel grondrechten expliciete beperkingsgronden kennen, zoals bijvoorbeeld openbare orde. In dat geval wordt het legitieme doel gereduceerd tot deze beperkingsgronden.

Noodzakelijk in een democratische samenleving

Beperkingen dienen vaak noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Dat betekent dat de maatregelen noodzakelijk en proportioneel dienen te zijn. Ook dient er een 'fair balance' te bestaan tussen enerzijds de dringende maatschappelijke behoefte en anderzijds de ernst van de inbreuk en de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend. Met andere woorden: een inbreuk is alleen dan gerechtvaardigd als deze in een redelijke verhouding bestaat tussen de ernst van de inbreuk en de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend.

Met betrekking tot dit laatste criterium heeft de minister in de memorie van toelichting bij de invoering van de wet aangegeven dat de dringende maatschappelijke behoefte is gelegen in de noodzaak om op te treden tegen de dreiging van de zijde van terroristische groeperingen. Er wordt gewezen op het feit dat voorheen geen zelfstandig preventief instrument bestond 'dat het bestuur bevoegdheden toekende om in te grijpen in de activiteiten van de personen die de doelgroep van deze wet vormen voordat afdoende bewijsmateriaal verzameld was teneinde strafrechtelijk optreden mogelijk te maken'³¹⁴.

Met betrekking tot de proportionaliteit wordt door de wetgever gewezen op de motiveringsplicht die rust op de bestuurlijke autoriteiten die toepassing geven aan de maatregelen die zijn neergelegd in de Twbmt. Bij de toepassing van een van deze bevoegdheden zal steeds ook uitdrukkelijk de mogelijke inbreuk op alle betrokkenen grondrechten moeten worden meegewogen. Ook zal de minister een opgelegde maatregel tussentijds moeten wijzigen of intrekken als nieuwe feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven. Als de opgelegde maatregel niet langer proportioneel is, moet deze worden ingetrokken.³¹⁵

EU-Handvest

Bij het uitreisverbod is ook artikel 45 lid 1 EU Handvest in het geding. Artikel 52 lid 1 EU Handvest bepaalt dat grondrechten van het Handvest alleen beperkt kunnen worden als het bij wet is voorzien, als de beperking proportioneel (evenredig) is en als zij beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van bescherming van rechten en vrijheden van anderen. Over het algemeen wordt aangenomen dat deze beperkingssystematiek sterk vergelijkbaar is met de hierboven beschreven beperkingssystematiek van het EVRM.

³¹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

³¹⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

De vraag of er sprake is van een gerechtvaardigde beperking van de grondrechten bij het opleggen van een Twbmt-maatregel, is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna Afdeling) behandeld in een aantal uitspraken. In een eerste uitspraak, die op 30 mei 2018 is gedaan, gaat het om een gebiedsverbod dat is opgelegd aan een Haagse imam. Uit deze uitspraak blijkt onder andere dat het gebiedsverbod een naar plaats en tijd afgebakende, preventieve maatregel is die geen punitief karakter heeft naar strekking, oogmerk of effect.³¹⁶ Door de Afdeling wordt overwogen dat er geen sprake is van een ongerechtvaardigde beperking van de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting.

*'De tekst van artikel 2 van de Twbmt verzet zich niet tegen het opleggen van een gebiedsverbod in een geval als dit waarin de relevante gedragingen mede bestaan uit het verspreiden van gedachtegoed en het belijden van godsdienst, zolang het gebiedsverbod primair is gericht op het belemmeren van de fysieke aanwezigheid van de desbetreffende persoon in een bepaald gebied en aan de in de Twbmt neergelegde vereisten voor het opleggen van een gebiedsverbod wordt voldaan. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Twbmt blijkt voorts dat de wetgever heeft beoogd artikel 2 van de Twbmt ook van toepassing te laten zijn in een geval als dit en dat hij heeft aanvaard dat in een voorkomend geval de oplegging van een maatregel die gericht is op de beperking van de bewegingsvrijheid tevens beperkingen met zich kan brengen ten aanzien van het vrij verspreiden van gedachtegoed en het vrij belijden van godsdienst.'*³¹⁷

Ook overweegt de Afdeling uitvoerig dat geen sprake is van een ongerechtvaardigde beperking van de artikelen 9 en 10 EVRM.

*'De inmenging dient voorts de legitieme doelen van de nationale veiligheid, vermeld in het tweede lid van artikel 10, en de openbare veiligheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, vermeld in het tweede lid van zowel artikel 9 als artikel 10 van het EVRM, en is noodzakelijk in een democratische samenleving. Er bestaat immers een dringende maatschappelijke behoefte om de verspreiding van jihadistisch gedachtegoed door [appellant] in aanwezigheid van zijn publiek in de Schilderswijk en de wijk Transvaal te belemmeren. Een gebiedsverbod is ook geschikt om voormelde doelen te bereiken. De inmenging voldoet voorts aan de uit het noodzaakvereiste voortvloeiende maatstaven van proportionaliteit en subsidiariteit, nu deze is beperkt tot de betreffende wijken en derhalve niet verder gaat dan nodig is. In de uitoefening van zijn grondrechten buiten die wijken wordt [appellant] niet beperkt. Evenmin wordt hij beperkt in de uitoefening van zijn grondrechten in die wijken op andere wijze dan bij fysieke aanwezigheid. Het gebiedsverbod heeft voorts een bepaalde duur van zes maanden, kan worden ingetrokken als daarvoor aanleiding bestaat en kan, zoals de minister ter zitting van de Afdeling heeft toegelicht, alleen worden verlengd op grond van een hernieuwde beoordeling van de noodzaak ervan.'*³¹⁸

Uit deze uitspraak van de Afdeling blijkt dat de toepassing van een specifieke maatregel op grond van de Twbmt – het gebiedsverbod – mogelijk is en geen ongerechtvaardigde beperking is van bepaalde grondrechten. Zoals de minister in de memorie van toelichting heeft aangegeven heeft de toepassing van deze wet volgens de rechter een tijdelijk karakter.³¹⁹

³¹⁶ ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:1763, AB 2018/327, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer, r.o. 6.1.

³¹⁷ ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, AB 2018/327, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer, r.o. 7.2.

³¹⁸ ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, AB 2018/327, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer, r.o. 8.3.

³¹⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

Deze uitspraak van de Afdeling is kritisch ontvangen diverse annotatoren. Zoals in het vorige hoofdstuk al gezegd vragen Brouwer en Schilder zich in hun annotatie af of de Afdeling het ‘constitutionele kompas’ is kwijtgeraakt.³²⁰ De beperking van de vrijheid van meningsuiting is volgens hen het directe doel van het gebiedsverbod en niet slechts een neveneffect. Zij geven ook aan dat de minister in deze zaak de maatregel voor een ander doel toepast dan waarvoor deze maatregel is bedoeld en zij zijn van oordeel dat de voorzienbaarheid van de beperking van de vrijheid van meningsuiting niet bepaald vaststaat.³²¹ Ook Munneke is in zijn annotatie bijzonder kritisch op deze uitspraak van de Afdeling.³²²

Het gebiedsverbod ten aanzien van deze imam is meerdere keren verlengd. In hoger beroep gaat de Afdeling evenwel niet akkoord met de vierde verlenging.

‘Omdat de minister niet aannemelijk heeft gemaakt dat [appellant] zich ten tijde van de vierde verlenging nog altijd richtte op de Schilderswijk en Transvaal, heeft hij zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat verdere verlenging van het gebiedsverbod voor deze wijken noodzakelijk was ter bescherming van de nationale veiligheid.’³²³

De Afdeling komt in deze uitspraak tot de conclusie dat de minister het gebiedsverbod ten onrechte voor de vierde keer heeft verlengd. De minister heeft namelijk niet aannemelijk gemaakt dat deze verlenging noodzakelijk was. De Afdeling was overigens niet van oordeel dat er sprake was van een ongerechtvaardigde beperking van grondrechten.

13.4 Onderbouwing van de opgelegde Twbmt-maatregelen

13.4.1 Inleiding

Uit de vorige paragrafen volgt dat een bestuursorgaan bij het opleggen van een Twbmt-maatregel aan procedurele en materiele normen moet voldoen. Op welke wijze worden Twbmt-maatregelen in de praktijk genomen? In paragraaf XX.1 gaan we in op de voorbereiding van besluiten en dan met name op de vraag of gehoord is. In paragraaf XX.2 wordt nader ingegaan op de onderbouwing van beschikkingen.

13.4.2 Horen

Uit de dossierstudie blijkt dat in ongeveer de helft van de zaken wegens vereiste spoed niet gehoord is. Ook blijkt uit de dossierstudie dat in drie zaken dat de betrokkene geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om gehoord te worden. Dit betekent dat feitelijk in een zaak is gehoord.

13.4.3 Onderbouwingen in beschikkingen

In het kader van de dossierstudie hebben we inzage gekregen in de beschikkingen waarin het opleggen van de Twbmt-maatregelen wordt gemotiveerd. In deze paragraaf gaan we in op de motivering van deze beschikkingen.

In het algemeen valt op dat de motivering en onderbouwing van de verschillende beschikkingen per geval sterk van elkaar verschillen. Sommige besluiten zijn uitvoeriger gemotiveerd dan

³²⁰ Zie de tweede opmerking van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, AB 2018/327.

³²¹ Zie de dertiende opmerking van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, AB 2018/327.

³²² ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, Gst. 2018/118.

³²³ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:313, r.o. 7.9.

andere besluiten. Wel bevatten alle beschikkingen een beschrijving van de gedragingen van de persoon aan wie de Twbmt-maatregel is opgelegd, met feiten uit de bestuurlijke rapportages van de politie. Terwijl er in het ene geval een (uitvoerige) beschrijving is van de feiten en een motivering, is deze bij andere beschikkingen beperkt. De ene beschikking bevat feitelijke gedragingen van de persoon, in een andere beschikking wordt verwezen naar de bestuurlijke rapportages van de politie waar het gaat om ‘vermoedens’ die niet verder worden onderbouwd in de motivering. Daarnaast valt het ook op dat soms ook gedragingen uit een ver verleden (uit 2002) zijn meegewogen en dat soms ook gedragingen die aanleiding gaven voor een eerdere veroordeling van de persoon aan wie de maatregel is opgelegd (en waarvoor de persoon dus al veroordeeld is) meegewogen zijn. Na de opsomming van gedragingen van de persoon wordt in de beschikking geconcludeerd dat dit concrete gedragingen zijn waarmee de persoon in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten dan wel de ondersteuning ervan.

Bij de onderbouwing van de oplegging van een Twbmt-maatregel moet de minister aangeven waarom in dit geval de maatregel noodzakelijk is met het oog op het criterium ‘noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid’. Dit is alleen anders bij het opleggen van een uitreisverbod. In dat geval moet de minister aangeven dat er een gegronnd vermoeden van uitreis is met als doel aansluiting bij een aangewezen terroristische organisatie. In de meeste beschikkingen wordt wel aandacht besteed aan dit vereiste. Wel valt op dat in sommige gevallen alleen wordt verwezen naar de bestuurlijke rapportage. Soms ontbreekt de concrete onderbouwing van het criterium, maar wordt volstaan met de constatering dat de maatregelen worden opgelegd ‘in het algemene belang van de nationale veiligheid’.

Eén van de onderdelen van een Twbmt-maatregel die aandacht behoeft in de motivering is de duur van de maatregel. In de meeste gevallen wordt in de beschikkingen volstaan met de opmerking dat de maatregel niet langer wordt opgelegd dan strikt noodzakelijk. In een enkel geval wordt de tijdsperiode gerechtvaardigd en gekoppeld aan de tijdsperiode waarin de persoon gedragingen vertoont die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning ervan. Voor de verlengingen geldt hetzelfde.

In sommige zaken is sprake van een gebrekkige motivering. Zo wordt er maar beperkt aandacht besteed aan het proportionaliteitsbeginsel. Soms wordt aangegeven dat er niet minder ingrijpende maatregelen zijn om het gevaar dat van de betrokkene uitgaat te verminderen of dat het algemeen belang zwaarder weegt dan het individuele belang. Opvallend is dat nergens in de beschikkingen expliciet een overweging wordt gewijd aan grondrechten die mogelijk geschonden worden.

13.5 Rechtsbescherming bij de toepassing van de Twbmt

In afwijking van het bepaalde in artikel 8:1 jo 7:1 Awb – eerst in bezwaar tegen een besluit, voordat beroep bij de rechtbank wordt ingesteld – kan geen bezwaar worden ingesteld tegen een vrijheidsbeperkende maatregel of een uitreisverbod op grond van de Twbmt.³²⁴ Dit betekent dat door de betrokkene binnen zes weken na de dag waarop een besluit is bekendgemaakt een beroepschrift kan worden ingediend bij de rechtbank.³²⁵ Omdat in deze gevallen, gelet op de ingrijpendheid van de maatregel, de betrokkene belang heeft bij een versnelde behandeling van zijn beroep, is in artikel 5 van de Twbmt bepaald dat de rechtbank op grond van artikel 8:52 lid 2 Awb, het beroep versneld zal behandelen. Ook zal de rechter, in afwijking van de Awb, op

³²⁴ Zie Bijlage 1 bij de Awb.

³²⁵ *Kamerstukken II 2015/2016, 34359, nr. 3.*

grond van artikel 5 lid 2 Twbmt het beroep *ex nunc* behandelen. Dat betekent dat de rechter rekening houdt met feiten en omstandigheden die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen. Tegen de uitspraak van de rechtbank in de bodemprocedure staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Als gebruik wordt gemaakt van de maatregel die is neergelegd in art. 6 Twbmt (intrekken of weigeren van een subsidie) gelden de reguliere regels uit de Awb. Dat betekent dat betrokkene eerst bezwaar dient in te stellen. Wordt het bezwaar ongegrond verklaard, dan kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank. De rechtbank toetst hier *ex tunc*, dat wil zeggen dat het uitgaat van feiten en het recht zoals dat van toepassing was ten tijde van het nemen van het bestreden besluit. Er kan hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden ingesteld.

13.6 Conclusie

Twbmt-maatregelen moeten voldoen aan de procedurele en materiële normen die binnen het bestuursrecht gelden. In dit hoofdstuk is een aantal normen behandeld die direct relevant zijn voor Twbmt-maatregelen. Het gaat hier om een zorgvuldige voorbereiding, horen van belanghebbenden, het evenredigheidsbeginsel en het *lex certa*-beginsel. Dit laatste beginsel is met name relevant omdat het gaat om zeer ingrijpende maatregelen. Daarnaast is aandacht besteed aan de situatie waarin het opleggen van een Twbmt-maatregel leidt tot de beperking van een of meerdere grondrechten. Uit de dossierstudie blijkt dat er maar weinig aandacht is voor de mogelijke inbreuk op grondrechten. Ook wordt er weinig aandacht besteed aan de evenredigheid van maatregelen. Dat is opvallend. Gelet op de mate van ingrijpendheid van de maatregelen en de nieuwe lijn in de jurisprudentie met betrekking tot de intensiteit waarmee de rechter maatregelen op evenredigheid toetst, had het in de lijn der verwachting gelegen dat hier door bestuursorganen meer aandacht aan was besteed in de motivering. Dat geldt overigens ook met betrekking tot een mogelijke inbreuk op grondrechten.

Deel V: conclusies

14 Conclusies

14.1 Inleiding

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Wat zijn de onderliggende veronderstellingen achter de maatregelen in de Twbmt, hoe en onder welke omstandigheden worden ze toegepast, wat zijn de noodzaak, effecten en proportionaliteit van de maatregelen, wat zijn de voorwaarden om de afzonderlijke maatregelen in stand te houden, wat is de verhouding van de wet tot het strafrecht en hoe kan de rechtsbescherming zo nodig worden versterkt?

In bijlage 1 zijn de hieruit voortvloeiende deelvragen opgenomen. De belangrijkste bevindingen en conclusies presenteren we in dit hoofdstuk. We gaan in paragraaf 14.2 in op de aanleiding voor de invoering van de tijdelijke wet en vervolgens beoordelen we in paragraaf 14.3 de doelen en veronderstellingen die aan de wet, de verlenging ervan en de verschillende maatregelen ten grondslag lagen. In paragraaf 14.4 gaan we in op de beperkte toepassing van de maatregelen uit de Twbmt, wat vooral komt doordat er adequate zorggerelateerde, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke alternatieven zijn. Ook het dreigingsbeeld is veranderd sinds de invoering van de tijdelijke wet. Paragraaf 14.5 gaat over de effecten van de wet waarna paragraaf 14.6 juridische componenten behandelt. We gaan daarbij in op de grondrechten en op de rechtsbescherming. We sluiten het hoofdstuk af in paragraaf 14.7, waar we ingaan op de noodzakelijkheid en evenredigheid van de wet.

14.2 Aanleiding invoering Twbmt

In 2014 werd door de Rijksoverheid het *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme* opgesteld.³²⁶ Aanleiding was het uitroepen van het kalifaat door IS in de zomer van 2014.³²⁷ In het Actieprogramma worden diverse maatregelen genoemd, waaronder de *Bestuurlijke maatregelen risicoreductie jihadgangers*. De Twbmt kwam in 2017 tot stand om een wettelijke basis te

³²⁶ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Actieprogramma integrale Aanpak Jihadisme*, 29 augustus 2014.

³²⁷ Inspectie Veiligheid en Justitie, *Evaluatie van het Actieprogramma Jihadisme*, september 2017.

creëren voor de in het Actieprogramma genoemde bestuurlijke maatregelen. Een eerder wetsvoorstel uit 2006 (de *Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid*), met vergelijkbare bestuurlijke maatregelen tegen terrorisme, werd in 2011 ingetrokken omdat de noodzaak ervoor niet (meer) aanwezig werd geacht.

In de memorie van toelichting bij de invoering van de Twbmt beschrijft de minister van Veiligheid en Justitie waarom de bestuurlijke maatregelen uit de Twbmt door hem op dat moment wél als noodzakelijk worden gezien:

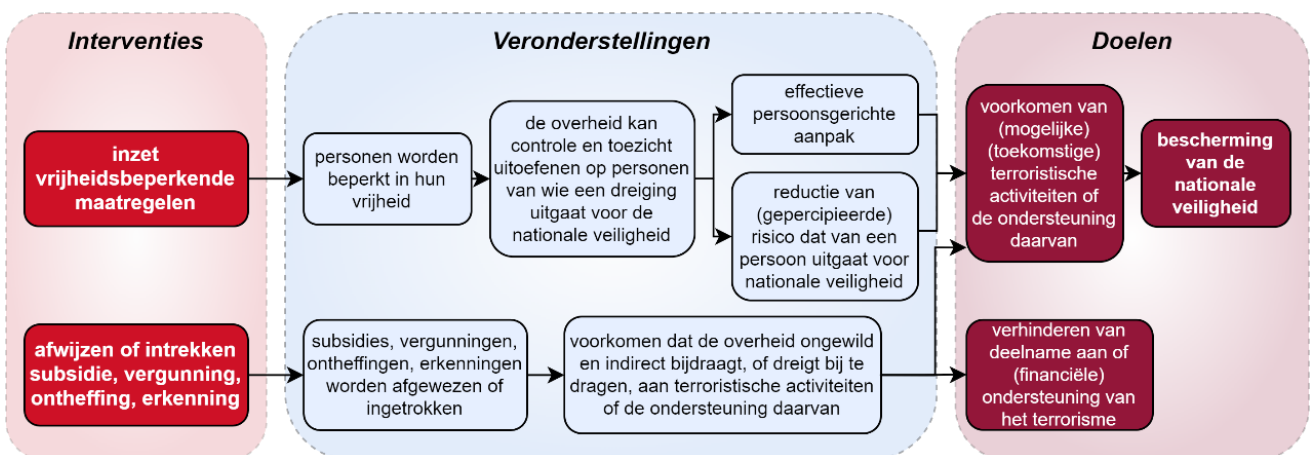
- Het instrumentarium ter bestrijding van terrorisme behoeft aanvulling met maatregelen met een preventief karakter.
- Sinds de intrekking van het wetsvoorstel is een duidelijke rolverdeling waarneembaar geworden, waarin niet iedereen zelf aan de gewapende strijd deelneemt.
- Er kan ook een dreiging voor de nationale veiligheid uitgaan van personen tegen wie om uiteenlopende redenen (nog) niet strafrechtelijk kan worden opgetreden.
- Er is een behoefte aan maatregelen die voorkomen dat de Nederlandse overheid indirect een terroristische organisatie financiert of faciliteert.

14.3 Beleidstheorieën

14.3.1 Algemeen

Met de Twbmt kunnen bestuurlijke maatregelen worden getroffen om de dreiging van (jihadistisch) terrorisme tegen te gaan. De bescherming van de nationale veiligheid is het finale hoofdoel van de wet. De wet bevat vier vrijheidsbeperkende maatregelen: de meldplicht, het contactverbod, het gebiedsverbod en het uitreisverbod. Daarnaast kunnen op grond van de wet beschikkingen worden geweigerd of ingetrokken. De maatregelen uit de wet zijn gericht op het voorkomen van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De beleidstheorie van de Twbmt is hieronder in beeld gebracht.

FIGUUR 15.1: ONDERLIGGENDE DOELEN EN VERONDERSTELLINGEN VAN DE TWBMT



De veronderstellingen bij de Twbmt als instrument in de persoonsgerichte aanpak zijn in de memorie van toelichting vrij globaal beschreven en weinig uitgewerkt. Er is beperkt aandacht voor eventuele averechtse effecten van de wet en voor neveneffecten, terwijl door verschillende organisaties in het wetgevingsproces op neveneffecten wordt gewezen. In de

internationale literatuur wordt gewezen op het belang om deze nadrukkelijk in kaart te brengen bij terrorismewetgeving.³²⁸

14.3.2 Verlenging van de Twbmt

De Twbmt is op 1 maart 2017 in werking getreden en was in eerste instantie bedoeld voor een periode van vijf jaar. In 2020 is de tijdelijke wet geëvalueerd door het WODC.³²⁹ Het rapport was kritisch. De wet had volgens de evaluatie in sommige gevallen bijgedragen aan de persoonsgerichte aanpak, maar heeft geen bijdrage geleverd aan een proces van de-radicalisering, aan een beter contact en een betere band met personen, aan meer kennis over gedragingen, denkbeelden en geloofsbeleving van personen of aan een goede inschatting van de risico's en dreiging die van een persoon uitgaan. De verwachtingen van de wet zijn volgens het onderzoek voor een groot deel niet uitgekomen. Ook wordt in het rapport gewezen op averechtse effecten van de wet.

Ondanks het kritische evaluatierapport is de Twbmt per 1 maart 2022 met vijf jaar verlengd. De minister onderbouwde de noodzaak van het behoud van de Twbmt door de 'nog immer bestaande terroristische dreiging'; het dreigingsniveau ten tijde van de verlenging is 'aanzienlijk', wat wil zeggen dat de kans op een aanslag voorstelbaar is.³³⁰ Bij de onderbouwing van de verlenging heeft de minister verder vooral (het beperkte aantal) werkzame elementen uit de evaluatie gehaald en is een eenzijdig beeld geschetst van de conclusies van de evaluatie.

14.3.3 Meldplicht

De centrale veronderstelling van de meldplicht is dat hiermee 'zicht' wordt gerealiseerd op de persoon die zich moet melden en dat dit bijdraagt aan het beschermen van de nationale veiligheid. De minister gaat voorbij aan de vraag hoe deze enkele contactmomenten met een (zwaar) geradicaliseerde persoon bijdragen aan het beschermen van de nationale veiligheid en ook in de literatuur vinden we hier geen aanwijzingen voor. Informatie over mogelijke averechtse effecten, zoals weerstand die bij de persoon kan ontstaan, is niet (expliciet) meegenomen in de overwegingen om deze meldplicht in te voeren.

De meldplicht dient ook ter handhaving van de andere Twbmt-maatregelen. Voor een specifiek gebiedsverbod op een specifiek tijdstip is de combinatie met de meldplicht relevant. Voor het handhaven van de overige Twbmt-maatregelen minder, gelet op de mogelijkheid om tussen de meldmomenten de maatregelen te overtreden.

14.3.4 Gebiedsverbod

Het gebiedsverbod kan worden opgelegd als de dreiging die van een persoon uitgaat zich richt op een bepaald gebied. Door het gebiedsverbod mag een persoon zich gedurende het verbod niet in het aangewezen gebied bevinden (en kan daar dus, in theorie, geen aanslagen plegen). In de praktijk is het, ook gelet op het relatief lage strafmaximum, goed voorstelbaar dat een (zwaar) geradicaliseerd persoon met de intentie om in het betreffende gebied een aanslag te plegen, zich niet laat weerhouden door het gebiedsverbod en het gebied toch betreedt of elders een aanslag pleegt. Het handhaven van het gebiedsverbod kan in bepaalde gevallen moeilijk zijn. Met een elektronische voorziening zoals een enkelband kan tijdig worden gehandhaafd, maar dit middel kan niet lichtzinnig worden ingezet en het vergt een proportionaliteits- en subsidiariteitstoets.

³²⁸ M. van der Woude e.a., *Inzicht in samenhang, Een evaluatie van de Nederlandse contraterrorismewetgeving*, 2023, p. 201.

³²⁹ B. van Gestel e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, WODC: 2020.

³³⁰ *Kamerstukken II 2021/22*, 35917, nr. 3.

Het gebiedsverbod kan eraan bijdragen dat personen in het betreffende gebied elkaar niet kunnen treffen om radicaal gedachtegoed te ontwikkelen en dat daardoor de verspreiding van de ideologie wordt tegengegaan. Dit is echter geen geëxpliciteerde doelstelling van het verbod. Mogelijke averechtse effecten van het gebiedsverbod, zoals weerstand die bij het opleggen ervan kan ontstaan, zijn niet (expliciet) in beeld gebracht in de memorie van toelichting.

14.3.5 Contactverbod

Het contactverbod moet ertoe leiden dat bepaalde personen geen fysiek contact meer met elkaar hebben. Daardoor zouden ze niet meer ter plaatse door een ander kunnen worden 'bewerkt' om te komen tot de overtuiging dat iemand een individuele verplichting heeft om de Islam te verdedigen. Deze veronderstelling vinden we aannemelijk en wordt ook in de literatuur onderbouwd. Het doorlopende karakter van het contactverbod compliceert echter de effectieve handhaving ervan: een persoon kan niet 24/7 in de gaten worden gehouden. Een kanttekening bij het contactverbod is verder dat de persoon via de telefoon en digitaal nog steeds contact kan opnemen met anderen. Ook blijkt uit de vorige evaluatie van de Twbmt uit 2020 dat het contactverbod kan leiden tot verplaatsingseffecten naar andere geradicaliseerde personen. Mogelijke averechtse effecten van het verbod zijn niet (expliciet) in kaart gebracht.

14.3.6 Uitreisverbod

Dat het uitreizen naar en terugkeren van personen uit een conflictgebied risico's voor de nationale veiligheid met zich meebrengen, is een onbetwiste veronderstelling en wordt in de wetenschappelijke literatuur bevestigd. De beleidstheorie van het uitreisverbod is in zoverre aannemelijk, dat uitreizen door het opleggen van het verbod wordt bemoeilijkt voor personen met een Nederlandse nationaliteit. Personen met een tweede nationaliteit kunnen echter nog steeds uitreizen; dit kan niet worden voorkomen door het opleggen van het uitreisverbod.

14.3.7 Weigeren/intrekken van een beschikking

De Twbmt kent bestuursorganen de bevoegdheid toe om een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning te weigeren of in te trekken. Een aannemelijke veronderstelling van de maatregel is dat met het intrekken of weigeren van beschikkingen ongewilde facilitering van terroristische activiteiten door de overheid wordt tegengegaan. Het intrekken of weigeren van vergunningen en ontheffingen maakt een activiteit 'rechtens onmogelijk', maar maakt de betrokken activiteit niet feitelijk onmogelijk: de activiteit kan immers illegaal worden verricht. Ook het intrekken of weigeren van een subsidie maakt de betrokken activiteit niet onmogelijk of onrechtmatig, maar de activiteit is volgens de minister wel 'moeilijker te verrichten'.

14.3.8 Conclusie

Op basis van het voorgaande concluderen we dat de beleidstheorieën die ten grondslag liggen aan de verschillende maatregelen op grond van de Twbmt niet allemaal overtuigend zijn. Dat geldt met name voor de meldplicht, het contactverbod en het gebiedsverbod. Met de meldplicht worden enkele contactmomenten gecreëerd, maar die leiden niet noodzakelijkerwijs tot 'zicht' op de persoon. Voor het contactverbod en het gebiedsverbod geldt dat er verplaatsingseffecten kunnen optreden naar andere gebieden en personen en daarnaast is het (continue) handhaven van beide verboden gecompliceerd. De beleidstheorieën voor het uitreisverbod en het intrekken/weigeren van vergunningen zijn overtuigender, in die zin dat het uitreisverbod uitreizen bemoeilijkt en het intrekken en/of weigeren van een vergunning ongewilde facilitering van terroristische activiteiten tegengaat.

14.4 Toepassing Twbmt-maatregelen

14.4.1 Beperkte toepassing Twbmt

De Twbmt is sinds de invoering ervan in 2017 in zeer beperkte mate toegepast. In de periode van 2017 tot en met juni 2024 zijn dertien Twbmt-maatregelen opgelegd aan negen personen. De meldplicht is het vaakst opgelegd; namelijk aan acht van de negen personen. Verder is aan twee personen een gebiedsverbod opgelegd en aan twee personen een uitreisverbod. Het contactverbod is aan één persoon opgelegd. De maatregel voor het afwijzen van aanvragen/intrekken van beschikkingen is niet opgelegd. Bij vier van de negen personen zijn de maatregelen één of meerdere keren verlengd of opnieuw opgelegd. De laatste keer dat een maatregel is verlengd, was in 2021. De minister schrijft in 2021 in de memorie van toelichting van de verlenging van de Twbmt weliswaar dat het aantal getroffen maatregelen geen graadmeter is voor de effectiviteit van de Twbmt, maar de inzet in de praktijk is wel veel lager dan verwacht. Een verwachting was bijvoorbeeld dat de meldplicht zo'n tien tot vijftig keer per jaar zou worden ingezet. Dat aantal is bij lange na niet gehaald.

14.4.2 Alternatieven voor de Twbmt

De Twbmt is onderdeel van de persoonsgerichte aanpak van personen die zorgelijke signalen vertonen van radicalisering richting terrorisme. Deze persoonsgerichte aanpak bestaat uit veel verschillende maatregelen en instrumenten die kunnen worden ingezet. Uit het onderzoek blijkt dat een belangrijke reden om de Twbmt *niet* toe te passen, is dat gekozen wordt voor een van de vele andere maatregelen in de aanpak (zorggerelateerde interventie en/of maatschappelijke hulp, strafrechtelijk optreden, vreemdelingrechtelijk). In deze gevallen was een Twbmt-maatregel blijkbaar niet noodzakelijk.

Uit de interviews blijkt dat het bij personen in de persoonsgerichte aanpak veelal gaat om personen met multiproblematiek. In die gevallen gaat de voorkeur van professionals vaak uit naar interventies op het gebied van zorgverlening en maatschappelijke hulp. Door middel van zorggerelateerde interventies kan zicht worden gehouden op een persoon op basis van vrijwillig contact of bijvoorbeeld door zicht door diens omgeving. Als er een terroristische dreiging van een persoon uitgaat, vinden professionals optreden van de politie of inlichtingendiensten meer voor de hand liggen dan bestuursrechtelijk optreden. Het strafrecht biedt veel mogelijkheden om op te treden, bijvoorbeeld in het kader van de (uitgebreide) opsporingsvoorwaarden van het Openbaar Ministerie of in het kader van bijzondere voorwaarden.

Er worden in de praktijk soms maatregelen ingezet die vergelijkbaar zijn met de Twbmt-maatregelen, zoals een meldplicht, gebiedsverbod of contactverbod op grond van art. 172a Gemeentewet bij ernstige overlast (Wet MBVEO), voorliggende stafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke maatregelen. Uit de gesprekken blijkt dat het vaak eenvoudiger is de vreemdelingrechtelijke maatregelen op te leggen dan een Twbmt-maatregel. Voor het uitreisverbod geldt verder specifiek dat in plaats daarvan gekozen wordt voor het intrekken van het Nederlanderschap (artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap) en het vervallen verklaren van het paspoort (artikel 23 Paspoortwet). Deze maatregelen verhinderen uitreizen naar of terugkeer uit het Schengen gebied.

14.4.3 Terroristische dreiging

Een terroristische dreiging is sinds de totstandkoming van de Twbmt nog altijd aanwezig. Destijds, in 2017, werd het dreigingsniveau 'substantieel' geacht, bij de verlenging van de Twbmt in 2021 was dit gedaald naar 'aanzienlijk'. Sinds december 2023 is het dreigingsniveau door ontwikkelingen zoals de Gaza-oorlog, weer verhoogd naar 'substantieel'. Het wordt 'voor-

stelbaar' geacht dat Nederlandse jihadististen of andere radicaalislamitische personen geweld gebruiken. Ook is het type dreiging sinds 2017 veranderd. Toen lag de nadruk vooral op de dreiging van het (mondiale) jihadisme en was er een grote stroom uitreizigers. Sinds de val van het kalifaat in 2019 is de groep uitreizigers sterk beperkt.

Het inzetten van een maatregel op grond van de Twbmt moet noodzakelijk zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Dit betekent dat er sprake moet zijn van een concrete terroristische dreiging om de wet te kunnen inzetten. In de praktijk kan een dergelijke dreiging niet snel worden aangetoond. Is er wel sprake van een dergelijke substantiële dreiging, dan wordt meestal eerst gedacht aan optreden door de opsporingsdiensten in plaats van aan bijvoorbeeld het opleggen van een meldplicht op grond van de Twbmt.

Het vaststellen van een dreiging gebeurt op basis van informatie uit bestuurlijke rapportages van het Openbaar Ministerie en/of met name de politie, met daarin informatie over het gedrag van de persoon. Bij het opstellen van bestuurlijke rapportages met informatie van alle partners doen zich complicaties voor, omdat het niet altijd duidelijk is wie de eigenaar van de informatie is en privacywetgeving het delen van informatie door de politie kan beperken. Dit kan leiden tot vertragingen in het proces en kan de kwaliteit en betrouwbaarheid van de bestuurlijke rapportages aantasten.

14.4.4 Conclusie toepassing

Op basis van het voorgaande concluderen we dat er weinig situaties waren waarin de Twbmt werd gezien als een geschikt instrument om de nationale veiligheid te beschermen tegen een terroristische dreiging. Lokale partners geven vaak de voorkeur aan alternatieve maatregelen, zoals zorggerelateerde, strafrechtelijke of vreemdelingrechtelijke instrumenten. Deze alternatieven blijken in dreigingssituaties voldoende effectief om de dreiging in te dammen, waardoor toepassing van de Twbmt niet nodig is. Bovendien zijn alternatieven vaak eenvoudiger toe te passen dan de Twbmt, die (terecht) een hoge(re) drempel vergt. In gevallen waarin sprake is van een zeer concrete en ernstige dreigingssituatie waarin een Twbmt-maatregel kan worden opgelegd, lijkt optreden door opsporingsdiensten meer voor de hand te liggen dan de inzet van de bestuursrechtelijke Twbmt. Ook kan de veranderende dreigingssituatie eraan hebben bijgedragen dat de Twbmt niet vaak is ingezet.

14.5 Effecten

Het is niet goed mogelijk om empirisch te onderzoeken of met de Twbmt aanslagen zijn voorkomen, omdat niet is vast te stellen dat op grond van de genomen maatregelen iets niet is gebeurd. Een experiment waarbij de wet in bepaalde gevallen wel en in andere gevallen niet wordt toegepast, kan uiteraard niet aan de orde zijn. Op basis van de enquête, de dossierstudie en de gesprekken met professionals kunnen we wel iets zeggen over de effecten van de Twbmt.

Hoewel de Twbmt verschillende instrumenten biedt om terroristische dreigingen tegen te gaan, blijken deze in de praktijk zoals gezegd zelden te worden toegepast. De huidige toepassing van Twbmt-maatregelen brengt een aantal praktische uitdagingen en inconsequenties aan het licht. Het uitreisverbod wordt door veel professionals gezien als een belangrijke maatregel op papier, maar in de praktijk wordt vaak gekozen voor de alternatieve maatregel voor het intrekken van paspoorten. De meldplicht, vooral bedoeld om zicht te krijgen op geradicaliseerde personen, wordt vaak als ineffectief gezien. Dit komt vooral doordat meldmomenten niet altijd leiden tot zinvolle interacties en door het ontbreken van specifieke vaardigheden om met

geradicaliseerde individuen om te gaan bij de medewerkers (doorgaans van de politie) bij wie iemand zich meldt. Dit wijst op een kloof tussen beleidsintenties en de realiteit van de uitvoering. Gebiedsverboden worden als moeilijk te handhaven beschouwd wanneer ze voor een langere periode voor een groot gebied worden opgelegd. Het contactverbod, hoewel gewaardeerd vanwege zijn potentieel om fysieke interacties te beperken, stuit ook op praktische problemen bij de handhaving ervan. Vanwege de mogelijkheid van digitale en telefonische communicatie blijft contact via deze wegen nog steeds mogelijk. Ook zijn er aanwijzingen van negatieve effecten en/of averechtse effecten als een Twbmt-maatregel is opgelegd, zoals stigmatisering en polarisatie. De maatregel om aanvragen voor beschikkingen af te wijzen of beschikkingen in te trekken is sinds de invoering van de Twbmt nog nooit toegepast, wat erop duidt dat de maatregel geen meerwaarde heeft.

14.6 Juridische analyse

De Twbmt is een bestuursrechtelijke wet die het mogelijk maakt om onder andere gebieds- en contactverboden en meldplichten op te leggen. In het strafrecht bestaan deze mogelijkheden ook, maar deze zijn in veel gevallen niet specifiek bedoeld voor terrorismebestrijding. Zij zijn echter wel in vrijwel alle gevallen óók toepasbaar op terroristische misdrijven (en de voorbereiding en het vergemakkelijken van die misdrijven). Het strafrecht is echter niet *altijd* een alternatief voor de Twbmt: er moet immers een verdenking of een veroordeling zijn. Tegelijk blijkt in de praktijk dat toepassing van Twbmt-maatregelen in de meeste gevallen aansluit op een strafrechtelijk traject.

De vraag is of de ‘restcategorie’ (dat wil zeggen: de situaties waarin strafrechtelijke interventies niet, maar de bestuursrechtelijke interventies wel mogelijk zijn) zodanig groot is dat dit noodzaakt tot het laten voortbestaan van de Twbmt. Hierbij speelt een belangrijke rol dat het strafrechtelijke landschap sinds de inwerkingtreding en de verlenging van de Twbmt is veranderd; zeker nu artikel 38z Sr sinds 1 januari 2023 de mogelijkheid biedt om gedragsbeïnvloedende en/of vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen aan personen die zijn veroordeeld wegens een terroristisch misdrijf of de voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Deze maatregel is nu dus specifiek aangewezen voor terroristische activiteiten. De vraag is dan ook of het ‘vangnet’ dat de Twbmt biedt niet heel klein is geworden.

Voor de huidige situatie waarin beide wetten naast elkaar bestaan, heeft onze analyse laten zien dat samenloop tussen een strafrechtelijk traject en een traject dat is gebaseerd op de Twbmt geen strijd oplevert met het *una via*-beginsel. De reden hiervoor is dat de oplegging van een Twbmt-maatregel formeel niet is aan te merken als een bestuurlijke bestraffende maatregel. Wel dient in dergelijke gevallen het totaalpakket aan sancties en maatregelen evenredig te zijn. We zijn van mening dat er omstandigheden denkbaar zijn waarin het opleggen van een Twbmt-maatregel na een strafrechtelijk traject strijd oplevert met het evenredigheidsbeginsel en het *una via*-beginsel. Hierbij kan worden gewezen op de situatie dat na een strafrechtelijke veroordeling op grond van de Twbmt een langdurig gebiedsverbod wordt opgelegd dat is gebaseerd op dezelfde feiten en omstandigheden die aan de strafrechtelijke vervolging ten grondslag hebben gelegen. Van belang is dan wel dat de feiten in de strafrechtelijke zaak dezelfde zijn als waarvoor een Twbmt-maatregel wordt opgelegd. Hier kan tegenin worden gebracht dat een zodanige band bestaat tussen beide procedures dat deze als het ware één geheel vormen.³³¹ Dit wijst dan weer niet in de richting van een schending van het *una via*-beginsel. Wij

³³¹ Toetsend aan de criteria die zijn ontwikkeld in het arrest A.B. t. Noorwegen EHRM 15 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, *BNB* 2017/14, m.nt. F.J.P.M. Haas.

benadrukken evenwel dat in de huidige stand van zaken in de jurisprudentie geen strijd met het *una via*-beginsel wordt aangenomen.

De toepassing van de Twbmt levert in de meeste gevallen een beperking van de grondrechten op. Het gaat dan met name om artikel 8 EVRM, maar ook andere grondrechten kunnen mogelijk worden geschonden door het opleggen van een Twbmt-maatregel. Dit betekent dat moet worden gemotiveerd waarom deze beperking in het specifieke geval gerechtvaardigd is. Een beperking van een grondrecht is gerechtvaardigd als er voor die beperking een wettelijke grondslag is, als de beperking een legitiem doel dient en bovendien noodzakelijk is in een democratische samenleving. Als een Twbmt-maatregel meerdere malen wordt verlengd, zal de noodzakelijkheid van deze maatregel iedere keer weer door het bestuursorgaan moeten worden aangetoond.

Wat de rechtsbescherming betreft, gelden voor de oplegging van een Twbmt-maatregel niet dezelfde waarborgen die in een strafrechtelijke procedure gelden. Daar waar in het strafrecht wordt uitgegaan van de onschuldpresumptie en onder andere het *nemo tenetur*-beginsel (het recht om niet aan de eigen veroordeling mee te werken) en het zwijgrecht belangrijke waarborgen bieden, moeten Twbmt-maatregelen voldoen aan de procedurele en materiële normen die in het bestuursrecht van toepassing zijn. Het gaat hier onder andere om een zorgvuldige voorbereiding, het horen van belanghebbenden en het evenredigheidsbeginsel. Het valt op dat in de motivering van besluiten weinig aandacht wordt besteed aan een mogelijke schending van een grondrecht en aan de vraag of de maatregel evenredig is.

14.7 Conclusie: de noodzakelijkheid en evenredigheid van de Twbmt

Dit onderzoek wijst uit dat de Twbmt nauwelijks is toegepast en dan vaak ook nog in aanvulling op een strafrechtelijk traject. De wet voorziet kennelijk niet in een werkelijke behoefte. In de praktijk blijkt vooral gekozen te worden voor het opleggen van andere maatregelen, zoals preventieve zorggerelateerde interventies en maatregelen op grond van het straf- of bestuursrecht (zie onder meer de opmerkingen hiervoor over art. 38z Sr). Dit zijn maatregelen die geschikter zijn en/of eenvoudiger zijn op te leggen. Er blijkt bovendien geen behoefte aan de maatregel die het mogelijk maakt beschikkingen te weigeren of in te trekken om te voorkomen dat de Nederlandse overheid indirect een terroristische organisatie financiert of faciliteert; die maatregel is niet ingezet. De veronderstellingen achter de noodzaak van de Twbmt lijken derhalve niet sluitend. Deze bevindingen werpen serieuze vragen op over de noodzakelijkheid van de wet.

Bovendien heeft ons onderzoek geen informatie opgeleverd waaruit is af te leiden dat er terroristische activiteiten zijn ontplooid die met toepassing van de Twbmt hadden kunnen worden voorkomen. Hoewel sommige gesprekspartners aangegeven dat het nuttig is om de wet in de 'gereedschapskist' te hebben, lijkt daar vooral uit te spreken dat voor een wet als de Twbmt geldt dat je er beter mee verlegen kunt zitten dan om verlegen. 'Voor het geval dat', zoals een gesprekspartner het uitdrukte. Geen van de door ons geïnterviewde professionals van gemeenten, de politie of Zorg- en Veiligheidshuizen, die op lokaal niveau betrokken zijn bij de aanpak van radicalisering, heeft aangegeven grote behoefte te hebben aan de wet. Dit rechtvaardigt de algemene conclusie dat de Twbmt geen noodzakelijk instrument is in de bestrijding van terroristische activiteiten.

Ook in de concrete toepassing roepen de maatregelen vragen op met betrekking tot de noodzaak. In meerdere gevallen heeft de rechter geoordeeld dat er onvoldoende onderbouwing was voor de maatregel. Bovendien blijkt uit de dossierstudie dat er verschillen zijn in de mate van onderbouwing van de maatregelen; daar is ruimte voor verbetering. De noodzakelijkheid van de opgelegde maatregelen is niet steeds overtuigend onderbouwd. Dit klemt temeer, omdat de maatregelen regelmatig zijn ingezet *nadat* een strafrechtelijk traject was afgerond. De wetgever heeft inmiddels in art. 38z Sr voorzien in de mogelijkheid om in afgeronde strafzaken met betrekking tot terroristische misdrijven (mits uitgemond in een veroordeling tot een vrijheidsstraf of tbs) blijvend gedragsbeïnvloedende en/of vrijheidsbeperkende maatregelen toe te passen. Als in de strafzaak (die toch geldt als *ultimum remedium*) die mogelijkheid niet wordt benut (of als de rechter de mogelijkheid afwijst), is het moeilijk te rechtvaardigen om de Twbmt alsnog in te zetten. Dat zou indruisen tegen het uitgangspunt dat de Twbmt juist *niet* als *ultimum remedium* is bedoeld.

Bijlage 1: Deelvragen

Onderzoeksthema I: reconstructie beleidstheorie

1. Welke doelen liggen ten grondslag aan elk van de maatregelen krachtens de Twbmt?
2. Wat zijn de veronderstellingen over de effecten van de inzet van deze maatregelen op de intenties en de gedragskeuzen van:
 - a. degenen aan wie een Twbmt-maatregel is opgelegd (potentiële kwaadwillenden)?
 - b. degenen die de dreiging tegengaan (threat responders)?
 - c. de bredere omgeving van de potentiële kwaadwillenden?
 - d. de bredere omgeving van de threat responders?
3. Wat zijn de veronderstellingen over de werking van de Twbmt en de wijze waarop de inzet van maatregelen krachtens de wet bijdraagt aan de beoogde doelen?
4. Wat zijn de veronderstellingen over de werking van soortgelijke (gedrags-)maatregelen uit andere wetgeving?
5. Wat zegt de wetenschappelijke literatuur over vergelijkbare (gedrags-)maatregelen voor andere doelgroepen?

Onderzoeksthema II: toepassing in de praktijk en overwegingen

6. Hoe is de Twbmt sinds de vorige evaluatie toegepast?
 - a. Welke maatregelen zijn toegepast?
 - b. Bij hoeveel personen?
 - c. Welke bestuursorganen hebben de minister van J&V verzocht om maatregelen op te leggen?
 - d. Van welke dreiging was sprake?
 - e. In welke mate zijn maatregelen waarom is verzocht door lokale actoren, namens de minister van J&V gehonoreerd door de NCTV?
 - f. Wat waren eventuele redenen voor de NCTV om, namens de minister, een verzoek niet te honoreren?
7. Hoe vaak zijn rechtsmiddelen ingezet en wat was de uitkomst van de betreffende procedures?
8. Waarom hebben lokale actoren aan de minister verzocht een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen en op welke wijze worden deze verzoeken, namens de minister, beoordeeld door de NCTV?
9. Wat waren de afwegingsgronden van de burgemeester om een (aanvraag voor een) beschikking te weigeren of in trekken?
10. Hoe vaak en in welke omstandigheden is toepassing van de maatregelen uit de wet overwogen maar is dat uiteindelijk niet gebeurd? Waarom is in die gevallen afgezien van de inzet van de maatregelen?

Onderzoeksthema III: noodzaak

11. Hoe is de noodzakelijkheid onderbouwd in de verzoeken voor toepassing van maatregelen uit de wet?
12. Wat waren eventuele alternatieven in de concrete casussen? Zijn deze overwogen?

13. Wat waren de eventuele rechterlijke oordelen over de noodzaak van de toepassing van de maatregelen?
14. In hoeverre is de Twbmt noodzakelijk?

Onderzoeksthema IV: effecten

15. Is de beleidstheorie van de Twbmt-maatregelen aannemelijk en valide om de gewenste effecten te realiseren?
16. Wat waren de effecten van de ingezette maatregelen krachtens de Twbmt op de intenties en de gedragskeuzen van degenen aan wie een Twbmt-maatregel is opgelegd, degenen die de dreiging tegengaan en de bredere omgeving die de potentiële kwaadwillenden of de threat responders in hun voornemens kan ondersteunen of tegenwerken?
17. In hoeverre ontwikkelen die intenties en gedragskeuzen zich in de gewenste richting?
18. In hoeverre is het aannemelijk dat de intenties en het gedrag, en een eventuele verandering daarin, voortvloeien uit de opgelegde Twbmt-maatregelen?
19. In hoeverre is het aannemelijk dat de inzet van de maatregelen krachtens de Twbmt bijdraagt aan het doel van het reduceren van het risico op terrorisme?
20. Wat zijn de effecten van vergelijkbare maatregelen in andere wetten en wat kan voor de Twbmt geleerd worden van de ervaringen daarmee als het gaat om effecten en gedragsverandering?

Onderzoeksthema V: proportionaliteit

21. In hoeverre zijn de (opgelegde) maatregelen krachtens de Twbmt proportioneel en is het aannemelijk dat dit bijdroeg aan de reductie van het risico op terrorisme?

Onderzoeksthema VI: rechtsbescherming

22. Onder welke voorwaarden is instandhouding van elk van de maatregelen krachtens de Twbmt noodzakelijk vanuit juridisch/rechtstatelijk en/of normatief oogpunt?
23. In hoeverre en op welke wijze kan (of dient) de rechtsbescherming krachtens de Twbmt versterkt (te) worden?
24. In hoeverre is er sprake van een spanningsveld tussen enerzijds de toepassing van de Twbmt als bestuursrechtelijk instrument en anderzijds het strafrecht?

Bijlage 2: Gebruikte literatuur en documenten

Kamerstukken

Kamerstukken II 2001/02, 28 463, nr. 3.
Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 5.
Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3.
Kamerstukken II 2007/08, 31467, nr. 3.
Kamerstukken II 2013/14, 33 816, nr. 3.
Kamerstukken I 2015/16, 34 356, C.
Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.
Kamerstukken II 2015/16, 34359 nr. 3, bijlage: externe adviezen.
Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 5.
Kamerstukken II, 2015/16, 34359, nr. 6.
Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 7.
Kamerstukken II 2016/17, 34 746, nr. 3.
Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 523.
Kamerstukken II 2019/2020, 29 754, nr. 547.
Kamerstukken II 2019/20, 36 366, nr. 3.
Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 3.
Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 4.
Kamerstukken II 2021/22, 35917, D.
Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 9.
Kamerstukken II 2021/22, 35917, Nr. 13.
Kamerstukken II 2022/23, 36 225, nr. 3.
Kamerstukken II 2022/23, 36 225, nr. 4.
Kamerstukken II 2022/23, 36 225, nr. 6.
Kamerstukken II 2023/24, 36 460, nr. 2.

Wet- en regelgeving

Stb. 2004. 290.
Stb. 2004, 373.
Stb. 2006, 580.
Stb. 2006, 731.
Stb. 2010, 325.
Stb. 2016, 493.
Stb. 2017, 52.
Stb. 2018, 338.
Stb. 2018, 355.
Stb. 2020, 224.
Stb. 2021, 252.

Jurisprudentie

Rb. Rotterdam 18 februari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:1266.

Rb. Rotterdam 19 januari 2017, ECLI:NL:RBOT:2017:1351.
Rb. Rotterdam 21 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5500.
Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7425.
Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202.
Rb. Den Haag 20 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:1324.
Rb. Den Haag 31 maart 2020, ECLI:NL:RVS:RBDHA:2020:2919.
Rb. Den Haag 31 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:13885.
Rb. Rotterdam 29 juni 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:6294.
Rb. Rotterdam 2 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:11858, *NJFS* 2022/100.
Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823.
Rb. Den Haag 21 juli 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:10740.
Rb. Den Haag 18 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:15673.

Gerechtshof Den Haag 26 mei 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1053.

ABRvS 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL1853, *JB* 2010/67.
ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:622, *AB* 2015/160, m.nt. R. Stijnen.
ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, *Gst.* 2018/118.
ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:1763, *Gst.* 2018/117, m.nt. F.A. Pommer.
ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:1763, *AB* 2018/327, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer.
ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, *AB* 2022/120, m.nt. M. van Zanten.
ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:313.

HR 6 november 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA7918, *NJ* 2008/33, m.nt. J.M. Reijntjes.
HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434, *NJ* 2015/256, m.nt. B.F. Keulen.
HR 12 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3122, *NJ* 2018/94, m.nt. J. Reijntjes.
HR van 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:449, *NJ* 2020/241, m.nt. N. Keijzer.

EHRM 15 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, *BNB* 2017/14, m.nt. F.J.P.M. Haas.

Literatuur

AIVD 2012

AIVD, *Het Jihadistisch internet*, 2012.

Amnesty International 2017

Amnesty International, *Paspoortmaatregel en uitreisverbod*, Amsterdam: september 2017.

Bex-Reimert e.a. 2020

V. Bex-Reimert, B. Marseille, M. Wever, H. Winter & P. de Winter, *Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2020.

Brinkhof 2022

S. Brinkhoff, 'De strafrechtelijke aanpak terrorisme: formeelrechtelijk en materieelrechtelijke perikelen', in: B. van der Vorm (red.), *Strafrechtelijke criminologie. Een thematische inleiding in de relatie tussen criminologie en strafrecht* (Pompe-reeks), Den Haag: Boom juridisch 2022.

De Graaf 2017

B.A. de Graaf, 'Terrorisme- en radicaliseringsstudies', in: *Justitiële verkenningen*, jrg. 43, nr. 3, 2017.

Fechner e.a. 2018

E.A.E. Fechner, M.H. Nagtegaal, P.M. Schuyt & M.J.F. van der Wolf, 'De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel: wet en werkelijkheid', *DD* 2022/6; B.W.A. Jue-Volker, 'Vrijheidsbeperking als strafrechtelijke sanctie', *Sancties* 2018/64.

Fechner en Nagtegaal 2023

E.A.E. Fechner & M.H. Nagtegaal, *Het gebiedsverbod in perspectief. Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen*, Den Haag: WODC 2023.

Hartman 2005

A.R. Hartmann, 'Strafbeschikking en bestuurlijke boete: wildgroei in de handhaving?', *Justitiële Verkenningen* 2005.

Inspectie Veiligheid en Justitie 2017

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Evaluatie van het Actieprogramma Jihadisme*, september 2017.

Jue-Volker 2017

B.W.A. Jue-Volker, 'In vrijheid beperkt', *Strafblad* 2017.

Kats e.a. 2022

R.H.P. Kats, B.A. de Graaf & P. Jacobs, 'Terroristen voor de rechter'. Hoe strafrechters een verblijf op de terroristenafdeling meenemen in hun beslissingen (of niet)', *JV* 2022.

Kowalski 2017

M. Kowalski, 'Ethiek en contraterrorisme' en E.R. Muller en E. Bakker, '*Terrorisme en Terrorismebestrijding in perspectief*' in E. Bakker e.a. (red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2017.

Nan 2011

J.S. Nan, *Het lex-certa-beginsel* (diss. Tilburg), Den Haag: Sdu Uitgevers 2011.

NCTV 2022

NCTV, *Rapportage integrale aanpak terrorisme*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022.

NCTV 2023

NCTV, *Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland*, nr. 59 (december 2023).

Nickelson e.a. 2021

L. Nickelson e.a., *Extremistisch denken en doen*, WODC: 2021.

Noppe e.a. 2010

J. Noppe, J. Hellinckx, M. Vande Velde (Associatieonderzoeksgroep Governance of Security), *Polarisering en radicalisering: een integrale preventieve aanpak*, 2010.

Lintz 2007

J.M. Lintz, *De plaats van de Wet terroristische misdrijven in het materiële strafrecht. Een onderzoek naar de wederzijdse beïnvloeding door de Wet terroristische misdrijven en het Wetboek van Strafrecht en enkele bijzondere wetten* (diss. Rotterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007.

Ministerie van Veiligheid en Justitie e.a. 2014

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Actieprogramma integrale Aanpak Jihadisme*, 29 augustus 2014.

Muller 2017

E.R. Muller, 'Contraterrorismestrategieën (2017)', In: *Terrorisme, studies over terrorisme en terrorismebestrijding* (p 335-367). Wolters Kluwer.

Pawson en Tilley 1997

R. Pawson, en N. Tilley, *Realistic evaluation*. Sage Publications, Inc, 1997.

Rijksoverheid 2017

Rijksoverheid, *Evaluatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme*, Den Haag: 2017.

Rijksoverheid 2022

Rijksoverheid, *Nationale Contraterrorismestrategie 2022-2026*, Den Haag: mei 2022.

Stijnen 2011

R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht. Een rechtsvergelijking tussen het Nederlandse strafrecht en bestraffende bestuursrecht, mede in Europees perspectief* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 2011.

Struikma e.a. 2007

N. Struikma, J. de Ridder & H.B. Winter, *De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Tollenaar en Van der Vorm 2023

A.Tollenaar & B. van der Vorm, *De Wet Bibob (Staats- en bestuursrecht Praktijk)*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Van der Woude 2010

M.A.H. van der Woude, *Wetgeving in een veiligheidscultuur. Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Van der Woude 2021

M.A.H van der Woude, *De wetgever aan zet: over veiligheidscompromissen in de bestrijding van terrorisme (2021)*, in: J. Altena e.a., *In onderlinge samenhang: Liber Amicorum Tineke Cleiren*.

Van der Woude e.a. 2023

M.A.H van der Woude e.a., *Inzicht in samenhang, Een evaluatie van de Nederlandse contra-terrorismewetgeving*, 2023.

Van Elk 2017

J. van Elk, 'Terrorismebestrijding in Nederland: strategische en beleidsmatige inzet', in E. Bakker e.a. (red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2017.

Van Essen en Rademakers 2016

J.E. van Essen & P.S.M. Rademakers, 'Reactie op het editorial 'Terrorisme: tussen strafrecht en oorlogsrecht' (DD 2016/5), *DD* 2016/24.

Van Gestel e.a. 2020

B. van Gestel e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, WODC: 2020.

Van Russen Groen 1998

P.M. van Russen Groen, *Rechtsbescherming in het bestuursstrafrecht* (diss. Rotterdam), Deventer: Gouda Quint 1998.

Veldhuis e.a. 2010

T. M. Veldhuis Msc e.a., *Terroristen in detentie. Evaluatie van de Terroristenafdeling*, RUG - Faculteit Gedrags- & Maatschappijwetenschappen: 2010.

Weerman en Huisman 2016

F.M. Weerman & W. Huisman, 'Criminologie', *DD* 2016/50.

Winter e.a. 2021

H. Winter, C. Boxum, T. Floor, E. Krol en N. Struiksma, *Evaluatie Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*, 2021 Pro Facto.

Nieuwberichten en digitale bronnen

NCTV, webpagina: Actueel dreigingsniveau 12 december 2023: Dreigingsniveau verhoogd naar 4 (substantieel).

Nationale Ombudsman, webpagina: Nationale ombudsman start onderzoek naar cter-registratie.

Follow the Money, webpagina: Veel Nederlanders in cter-registratie politie?

Bijlage 3: Gesprekspartners

We hebben met de volgende functionarissen gesprekken gevoerd om de veronderstellingen achter het beleid te achterhalen:

- Een NCTV-functionaris, direct betrokken bij de verlenging van de Twbmt
- Directeur bij de NCTV
- Voormalig Coördinerend raadadviseur bij sector Staats- en bestuursrecht, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Voormalig plaatsvervangend directeur NCTV
- Twee voormalige wetgevingsjuristen bij sector Staats- en bestuursrecht, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Wetgevingsjurist bij sector Staats- en bestuursrecht, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Juridisch beleidsadviseur NCTV

We hebben met de volgende professionals gesprekken gevoerd om inzicht te verkrijgen in de praktijk:

- Twee advocaten
- Coördinator lokaal adviseurs NCTV
- Coördinerend juridisch adviseur NCTV
- Vier (voormalig) lokaal adviseurs NCTV
- Dossierhouder iPGA-R bij een gemeente
- Regisseur Radicalisering bij een gemeente
- Beleidsadviseur / casusregisseur PGA-RAD bij een gemeente
- Operationeel Specialist C bij de politie
- Senior adviseur openbare orde en veiligheid bij een gemeente
- Plv programmamanager veiligheid bij een gemeente
- Procesregisseur bij een zorg- en veiligheidshuis
- Adviseur veiligheid bij een gemeente
- Senior adviseur openbare orde en veiligheid bij een gemeente
- Adviseur openbare orde en veiligheid bij een gemeente
- Adviseur openbare orde en veiligheid bij een gemeente
- Beleidsmedewerker veiligheid bij een gemeente
- Adviseur veiligheid, radicalisering en extremisme bij gemeente een gemeente
- Procesregisseur bij een zorg- en veiligheidshuis
- Teamleider CTER Intelcel bij de politie
- Bestuurskundige/teamleider kenniscentrum CTER bij de politie
- Adviseur sociale veiligheid bij een gemeente

Ook is een gesprek gevoerd met een onderzoeker die bij de vorige evaluatie van de Twbmt in 2020 betrokken was.

Summary

Background

Terrorism and extremism are phenomena that can severely disrupt society. Therefore, it is crucial to have an adequate and effective toolkit to address these threats. The so-called 'broad approach' forms the basis of Dutch counter-terrorism policy. This approach involves a coherent deployment of targeted prevention, repression, and, when terrorist violence has occurred, recovery (curation).

One of the instruments within the broad approach is the Temporary Law on Counterterrorism Administrative Measures (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, hereafter Temporary Counterterrorism Act). The purpose of this law is to protect national security against terrorist threats. The Temporary Counterterrorism Act consists of administrative measures that can be applied in situations where criminal law (yet) offers no course of action. The administrative measures include the following measures:

- an requirement to report,
- an area ban,
- a ban on leaving the country,
- a ban on contact, and
- the possibility to reject or revoke subsidies, licenses, dispensations and recognitions.

These measures are explained in more detail below.

The law came into effect on March 1, 2017, for a period of five years and was extended for another five years on March 1, 2022. Article 12 of the Temporary Counterterrorism Act stipulates that the Minister of Justice and Security must submit a report on the effectiveness and practical effects of the law to the House of Representatives by September 1, 2024. This study provides that report.

Central research question

The central research question of this study is:

What are the underlying assumptions behind the measures in the Temporary Counterterrorism Act, how and under what circumstances are they applied, what are the necessity, effects, and proportionality of the measures, what are the conditions for maintaining the

individual measures, what is the relationship to criminal law, and how can legal protection be strengthened if necessary?

Research approach

Literature and document study

The research commenced with a literature and document study. The focus was on parliamentary documents related to the creation and extension of the Temporary Counterterrorism Act. These documents were studied to understand the policy theory and to develop goal trees. In addition, we reviewed literature to see if it provided support for the assumptions on which the policy theory was based.

Case file analysis

To gain insight into the practical application of the Temporary Counterterrorism Act, we examined all cases where a Temporary Counterterrorism Act measure was applied. The study of the case files provided information on the justification of the necessity and proportionality of the measures, the type of threat, and the legal remedies employed.

Digital survey

We sent a questionnaire via email to all 342 mayors, requesting them to forward it to an employee involved in public order and safety and/or radicalization. The questionnaire inquired about their experiences with the application of the law and their expectations. The email addresses of the mayors are public and were collected by us. Each email contained a unique code to participate in the survey. The response rate for the survey was 59% (201 respondents).

The results show that some of the answers given by respondents about the use of the Temporary Counterterrorism Act in their municipality do not match the findings based on the facts. An explanation for the discrepancies between perception and actual application is that, for example, an area ban was imposed on a person in that municipality, but it was not based on the Temporary Counterterrorism Act but on another legal basis. Therefore, the answers regarding experiences with the Temporary Counterterrorism Act are not fully valid. We limited ourselves to the expectations about the functioning and effectiveness of the measures.

Interviews

We conducted initial interviews with six (former) employees of the Ministry of Justice and Security (including the National Coordinator for Counterterrorism and Security). These interviews were primarily used to elaborate on the policy theory. Additionally, to gain deeper insight into the considerations of local security partners to request the Minister to apply the Temporary Counterterrorism Act and their experiences with the law, we conducted interviews with professionals who may deal with the Temporary Counterterrorism Act in their roles. These included municipal employees, employees of Care and Security Houses, police officers, local advisors of the National Coordinator for Counterterrorism and Security, and two legal aid providers. Most of the interviewees had no direct or recent experience with the application of the Temporary Counterterrorism Act.

Legal analysis

Imposing a Temporary Counterterrorism Act measure can restrict certain fundamental rights, such as the right to privacy (Article 8 ECHR and Article 10 of the Dutch Constitution). We conducted an analysis to examine the tension between imposing a Temporary Counterterrorism Act measure and relevant fundamental rights and whether any restrictions can be justified within the framework provided by the Constitution and international treaties. Additionally, we

analyzed to what extent the legal protection available when imposing a measure under the Temporary Counterterrorism Act differs from the protection offered when imposing similar measures under criminal law or immigration law. Finally, a legal analysis was performed to investigate the overlap between the ability to revoke or refuse permits under the Temporary Counterterrorism Act and the existing Bibob Act that offers a similar option.

Case law research

We studied the relevant case law of the Administrative Law Division of the Council of State to gain insight into the reasoning behind the imposition of a Temporary Counterterrorism Act measure and its judicial review. Additionally, rulings were examined concerning the potential tension between a Temporary Counterterrorism Act measure and a criminal measure. The rulings were also analyzed concerning the restriction of fundamental rights.

Findings and conclusions

Background for the introduction of the Temporary Counterterrorism Act

In 2014, the Dutch government established the Action Program Integral Approach to Jihadism. This initiative was prompted by the proclamation of the caliphate by IS in the summer of 2014. The Action Program outlines a comprehensive strategy to counter the threat posed by jihadism and to prevent terrorist attacks. Among the various measures listed in the Action Program are the Administrative Measures for Risk Reduction of Jihadists.

The Temporary Counterterrorism Act was enacted in 2017 to provide a legal basis for the administrative measures mentioned in the Action Program. In the explanatory memorandum accompanying the Temporary Counterterrorism Act, the Minister of Justice and Security described the following developments and experiences that necessitate the measures outlined in the Temporary Counterterrorism Act:

- The toolkit for combating terrorism requires supplementation with preventive measures.
- Since the withdrawal of the previous legislative proposal, a clear role distribution has emerged, indicating that not everyone participates directly in armed conflict.
- A threat to national security can also emanate from individuals against whom criminal prosecution is (yet) not feasible for various reasons.
- There is a need for measures to prevent the Dutch government from indirectly financing or facilitating a terrorist organization.

Policy theories

The primary goal of the law is to protect national security. The measures outlined in the law aim to prevent terrorist activities or support thereof. According to the explanatory memorandum, the Temporary Counterterrorism Act measures are intended not only to combat jihadism but also to address the threat to national security posed by other forms of terrorism.

The assumptions behind the Temporary Counterterrorism Act as an instrument in a person-centered approach are broadly described and underdeveloped in the explanatory memorandum. Limited attention has been given to potential adverse effects of the law and its side effects, despite various organizations highlighting these during the legislative process. International literature emphasizes the importance of explicitly addressing these aspects in terrorism legislation.

Initially, the Temporary Counterterrorism Act was intended for a period of five years. Little was known in advance about its expected effectiveness. Therefore, the assumptions were not fully explicated or substantiated. Its effectiveness was to be demonstrated through practical application. In 2020, the temporary law was evaluated critically. It was noted that many expectations regarding the law's effectiveness had not been met. Despite this critical evaluation, the Temporary Counterterrorism Act was extended for another five years on March 1, 2022. The necessity for this extension, according to the Minister of Justice and Security, was due to the 'still existing terrorist threat.'

Below are the (evaluations of the) policy theories for the individual measures.

Requirement to report

The central assumption of the reporting obligation is that it provides 'visibility' of the person required to report, contributing to the protection of national security. The minister overlooks the question of how these occasional contact moments with a (heavily) radicalized person contribute to national security, and literature offers no indications for this either. Information on possible adverse effects, such as resistance from the individual, is not (explicitly) considered in the rationale for implementing this requirement to report.

The requirement to report also serves to enforce other Temporary Counterterrorism Act measures. For a specific area ban at a specific time, the combination with the requirement to report is relevant. For enforcing other Temporary Counterterrorism Act measures, this is less so, given the possibility of violating the measures between reporting moments.

Area ban

The area ban can be imposed if the threat posed by an individual targets a specific area. The area ban prevents the person from being in the designated area during the ban period (thus, in theory, preventing them from carrying out attacks there). In practice, considering the relatively low maximum penalty, it is conceivable that a (heavily) radicalized person intending to carry out an attack in the area may not be deterred by the area ban and might enter the area or carry out an attack elsewhere. Enforcing the area ban can be challenging in some cases. An electronic monitoring device, such as an ankle bracelet, can help enforce it in a timely manner, but this tool should not be used lightly and requires a proportionality and subsidiarity assessment.

The area ban can contribute to preventing individuals in the designated area from meeting to develop radical ideologies, thereby curbing the spread of such ideologies. However, this is not an explicit objective of the ban. Possible adverse effects of the area ban, such as resistance upon its imposition, are not (explicitly) addressed in the explanatory memorandum.

Ban on contact

The contact ban aims to prevent specific individuals from having physical contact with each other, thereby reducing the risk of one person convincing another of an individual obligation to defend Islam. This assumption is plausible and supported by literature. However, the ongoing nature of the contact ban complicates its effective enforcement: a person cannot be monitored 24/7. Another consideration is that individuals can still contact others via phone and digital means. The previous evaluation of the Temporary Counterterrorism Act in 2020 indicated that the contact ban could lead to displacement effects towards other radicalized individuals. Possible adverse effects of the ban are not (explicitly) identified.

Ban on leaving the country

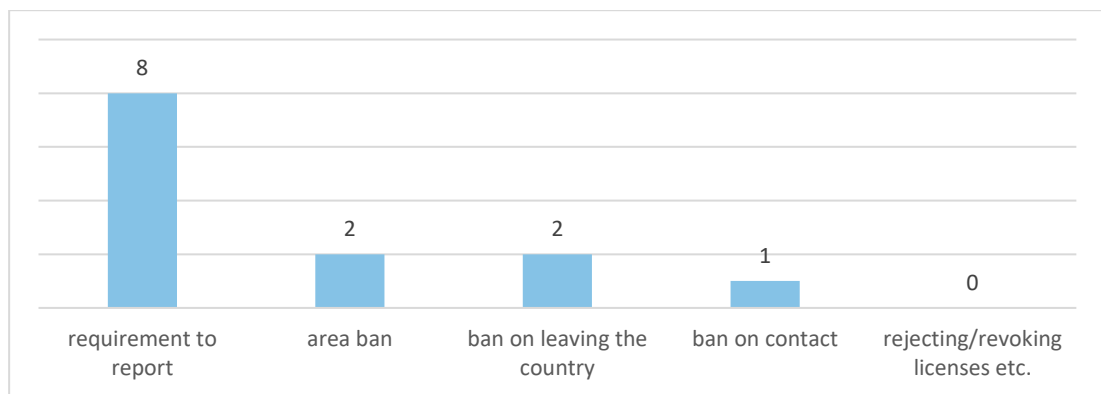
The assumption that traveling to and returning from conflict areas poses national security risks is undisputed and confirmed in scientific literature. The policy theory behind this ban is plausible to the extent that the ban complicates travel for individuals with Dutch nationality. However, individuals with dual nationality can still leave the country, which cannot be prevented by imposing the travel ban.

Revoking and refusing subsidies, permits, exemptions, or recognitions

The Temporary Counterterrorism Act grants administrative bodies the authority to refuse or revoke subsidies, permits, exemptions, or recognitions. A plausible assumption of this measure is that it prevents unintended facilitation of terrorist activities by the government. Revoking or refusing permits and exemptions makes an activity 'legally impossible' but does not make the activity factually impossible, as it can still be carried out illegally. Similarly, revoking or refusing a subsidy does not make the activity impossible or illegal, but it does make it, according to the minister, 'more difficult to carry out.'

Application

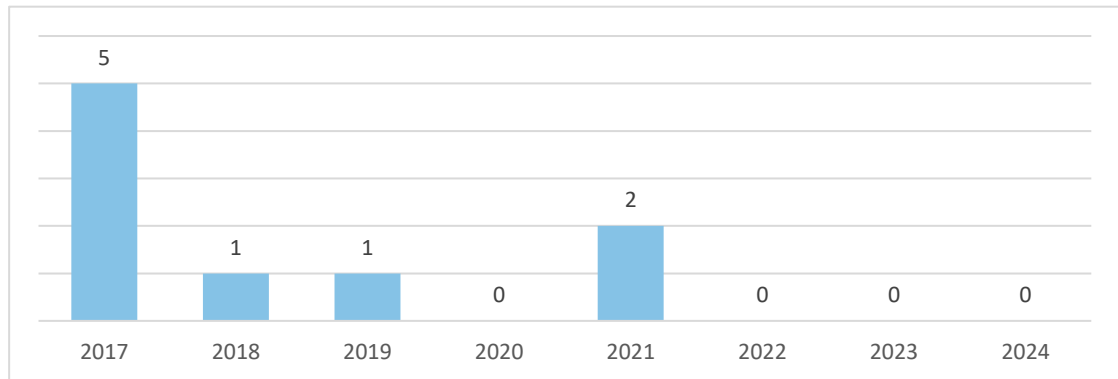
Since its introduction in 2017, the Temporary Counterterrorism Act has been applied very sparingly. Between 2017 and June 2024, thirteen restrictive Temporary Counterterrorism Act measures have been imposed on nine individuals; four individuals were subject to multiple measures. The reporting obligation was the most frequently imposed measure, affecting eight out of the nine individuals. Additionally, two individuals were subjected to area bans, and two individuals were given bans on leaving the country. The contact ban was imposed on one individual. The measure for rejecting applications or revoking permits has not been utilized.³³²

NUMBER OF MEASURES IMPOSED BY TYPE IN THE PERIOD 2017-JUNE 2024

Most of these measures were imposed during the initial period of the temporary law, as illustrated in the following figure.

³³² In some cases, multiple Temporary Counterterrorism Act measures have been imposed on a single individual.

NUMBER OF INDIVIDUALS PER YEAR SUBJECTED TO MEASURES UNDER THE TEMPORARY COUNTERTERRORISM ACT



Threat

Since the establishment of the Temporary Counterterrorism Act in 2014, the terrorist threat in the Netherlands has evolved. At the time of the Temporary Counterterrorism Act's creation, the explanatory memorandum referenced the Terrorist Threat Assessment for the Netherlands (Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, DTN) 37, which emphasized the threat of global jihadism. In 2024, there remains a threat, but it has partially changed in character. The most recent DTN (60) from June 2024 indicates that jihadism continues to be the primary terrorist threat to the Netherlands. The likelihood of individuals or groups committing a terrorist attack in the Netherlands has slightly increased over the previous six months but remains within threat level 4. Mobilizing events, such as the war in Gaza and Quran desecrations in the Netherlands, and how global jihadist organizations exploit these in their propaganda, lead to (preparations for) terrorist acts in Europe. Interviews with professionals also highlight the changing nature of the terrorist threat. Several professionals note that the Temporary Counterterrorism Act was primarily aimed at preventing individuals from traveling abroad, but currently, there are hardly any travelers. This has implications for the application of the Temporary Counterterrorism Act. Interviewees suggest that within the jihadist movement, the focus has shifted from travelers to individuals returning from conflict zones ('returnees') and those reintegrating into society after detention, resulting in fewer instances where the law is considered or applied.

Effects

It is challenging to empirically determine whether the Temporary Counterterrorism Act has prevented attacks, as it is difficult to prove that certain events did not occur due to the measures taken. Conducting an experiment where the law is applied in some cases and not in others is obviously not feasible. However, the survey, case file study, and interviews with professionals provide some insights into the effects of the Temporary Counterterrorism Act.

Although the Temporary Counterterrorism Act offers various tools to counter terrorist threats, they have rarely been applied in practice. The current application of Temporary Counterterrorism Act measures reveals several practical challenges and inconsistencies. The ban on leaving the country, seen by many professionals as an important measure on paper, is often replaced in practice by the alternative measure of passport revocation. The reporting obligation, mainly intended to keep track of radicalized individuals, is often considered ineffective. This is mainly because reporting moments do not always lead to meaningful interactions and due to the lack of specific skills among the staff (typically police officers) to handle radicalized individuals. This indicates a gap between policy intentions and the realities of implementation.

Area bans are considered difficult to enforce when imposed for extended periods over large areas. The contact ban, though appreciated for its potential to limit physical interactions, faces practical enforcement issues as digital and phone communication remains possible. There are also indications of negative and/or counterproductive effects when a Temporary Counterterrorism Act measure is imposed, such as stigmatization and polarization. The measure to reject applications or revoke permits has never been applied, indicating its lack of added value.

Legal Analysis

The Temporary Counterterrorism Act is an administrative law that allows for the imposition of area bans, contact bans, and reporting obligations. Similar provisions exist in criminal law, but they are not always specifically intended for counter-terrorism. However, they are generally applicable to terrorist crimes (including preparation and facilitation of such crimes). Criminal law is not always an alternative to the Temporary Counterterrorism Act, as it requires suspicion or conviction. In practice, the application of Temporary Counterterrorism Act measures often complements a criminal law trajectory.

The question arises whether the 'residual category' (situations where criminal interventions are not possible, but administrative interventions are) is substantial enough to justify the Temporary Counterterrorism Act's continuation. This is particularly relevant given the changes in the criminal law landscape since the Temporary Counterterrorism Act's enactment and extension; notably, Article 38z of the Criminal Code, effective from January 1, 2023, allows for the imposition of behavior-influencing and/or freedom-restricting measures on individuals convicted of terrorist crimes or their preparation or facilitation. This measure is now specifically designated for terrorist activities. Therefore, the 'safety net' provided by the Temporary Counterterrorism Act may have become very small.

Our analysis shows that the coexistence of criminal law and Temporary Counterterrorism Act measures does not conflict with the 'una via' principle. However, there are conceivable circumstances where imposing a Temporary Counterterrorism Act measure after a criminal law trajectory could conflict with the principle of proportionality and the 'una via' principle. For instance, if a long-term area ban is imposed under the Temporary Counterterrorism Act based on the same facts and circumstances underlying the criminal prosecution, it could be seen as disproportionate. However, current case law does not generally consider this a violation of the 'una via' principle.

The application of Temporary Counterterrorism Act measures often limits fundamental rights, particularly Article 8 of the European Convention on Human Rights (ECHR). Other fundamental rights may also be affected. Justification for these restrictions must be provided, demonstrating that they are legally grounded, serve a legitimate purpose, and are necessary in a democratic society. When Temporary Counterterrorism Act measures are extended, the necessity of each extension must be demonstrated.

Regarding legal protection, Temporary Counterterrorism Act measures do not offer the same safeguards as criminal proceedings. While criminal law is based on the presumption of innocence and includes important safeguards such as the right to remain silent and the *nemo tenetur* principle, Temporary Counterterrorism Act measures must meet procedural and substantive standards applicable in administrative law, such as careful preparation, hearing affected parties, and proportionality. It is notable that decisions rarely address potential fundamental rights violations or the proportionality of the measure.

Necessity and Proportionality

This study shows that the Temporary Counterterrorism Act has been rarely applied, often as a supplement to a criminal law trajectory. The law appears not to meet a real need. In practice, other measures, such as preventive care interventions and measures under criminal or administrative law (e.g., Article 38z of the Criminal Code), are preferred as they are more suitable or easier to implement. There is also no need for the measure allowing the rejection or revocation of permits to prevent the government from indirectly financing or facilitating a terrorist organization, as it has never been used. Therefore, the assumptions behind the necessity of the Temporary Counterterrorism Act seem insufficient. These findings raise serious questions about the law's necessity.

Moreover, the study found no evidence that terrorist activities have been prevented by applying the act. Some interviewees believe it is useful to have the law in the 'toolbox,' suggesting a preference for having the Temporary Counterterrorism Act 'just in case.' However, none of the professionals from municipalities, police, or Care and Security Houses expressed a significant need for the law. This supports the general conclusion that the Temporary Counterterrorism Act is not a necessary tool in combating terrorist activities.

The concrete application of measures also raises questions about their necessity. In several cases, the judiciary found insufficient justification for the measure. The case file study indicates variability in the level of justification for measures, highlighting room for improvement. The necessity of imposed measures is not always convincingly substantiated, especially since measures are often applied after a criminal law trajectory. The legislator has provided in Article 38z of the Criminal Code the possibility to impose behavior-influencing and/or freedom-restricting measures in completed criminal cases related to terrorist crimes. If this option is not utilized in a criminal case (considered the *ultimum remedium*), it is difficult to justify the application of the Temporary Counterterrorism Act. This contradicts the principle that the Temporary Counterterrorism Act is not intended as an *ultimum remedium*.

pro facto