



Cahier 2020-2

Evaluatie
Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen
terrorismebestrijding

B. van Gestel

M.m.v.
R.F. Kouwenberg
J.J. van Berkel

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Inhoud

Samenvatting – 5

1 Inleiding – 12

- 1.1 Vraagstelling – 14
- 1.2 Methoden van onderzoek – 14
- 1.3 Opbouw rapport – 17

2 Veronderstelde werking van de wet – 18

- 2.1 Algemene doelstelling van de wet – 18
- 2.2 Meldplicht – 20
- 2.3 Gebiedsverbod – 21
- 2.4 Contactverbod – 22
- 2.5 Uitreisverbod – 22
- 2.6 Weigeren of intrekken van beschikkingen – 23
- 2.7 Uitvoering en implementatie – 24

3 Juridische kader – 25

- 3.1 Meldplicht, gebiedsverbod en contactverbod: criteria en toepassing – 25
- 3.2 Uitreisverbod – 26
- 3.3 Weigeren of intrekken van beschikkingen – 28
- 3.4 Motivering, duur en verlengingen – 29
- 3.5 Misdrijf en voorlopige hechtenis – 29
- 3.6 Minister is bevoegd – 29
- 3.7 Rechtsbescherming – 30

4 Toepassing van de wet – 32

- 4.1 Voorlichting en implementatie – 32
- 4.2 Casuïstiek waarbij de Twbmt is overwogen – 33
- 4.3 Opgelegde maatregelen – 35

5 Ingeroepen rechtsbescherming – 39

- 5.1 Zienswijze – 39
- 5.2 Beroep – 40
- 5.3 Perspectief vanuit advocatuur – 43

6 Situaties waarvoor de wet is ingezet – 45

- 6.1 Gebrek aan toezicht en contact – 45
- 6.2 Bedreiging van wijk of gebied – 48
- 6.3 Contact met andere jihadisten – 48
- 6.4 Geen uitreis maar terugkeer: situaties in de nabije toekomst – 49
- 6.5 Vrees voor averechtse gevolgen – 50

7 Uitvoering en gevolgen van de maatregelen in de praktijk – 52

- 7.1 Uitvoering en gevolgen van de meldplicht – 52
- 7.2 Naleving en handhaving van de meldplicht – 55
- 7.3 Uitvoering en gevolgen van de overige maatregelen uit de Twbmt – 57

8 Conclusie — 60

- 8.1 Gebruik van de wet — 60
- 8.2 Meldplicht: zicht houden — 61
- 8.3 Gebiedsverbod: gebiedsgebonden dreiging wegnemen — 62
- 8.4 Contactverbod: contact met mede-jihadisten belemmeren — 62
- 8.5 Uitreisverbod: uitreizen voorkomen — 63
- 8.6 Tot slot — 63

Summary — 65

Literatuur — 72

Bijlagen

- 1 Samenstelling begeleidingscommissie — 74
- 2 Overzicht van geïnterviewde functionarissen — 75

Samenvatting

Op 1 maart 2017 is de 'Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding' in werking getreden (Twbmt). De wet is gericht op preventieve maatregelen om terroristische aanslagen te voorkomen en maakt het mogelijk om de volgende maatregelen te treffen:

- Vrijheidsbeperkende maatregelen (art. 2): een meldplicht bij de politie, een verbod om zich te bevinden in de omgeving van bepaalde objecten of in bepaalde delen van Nederland (gebiedsverbod) of zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde personen (contactverbod).
- Een uitreisverbod (art. 3): een verbod om zich te begeven buiten het Schengen-gebied.
- Het weigeren of intrekken van subsidies etc. (art. 6): de mogelijkheid van een bestuursorgaan om een subsidie, vergunning, ontheffing, erkenning af te wijzen of in te trekken.

De maatregelen maken onderdeel uit van het 'Actieprogramma integrale aanpak jihadisme' uit 2014, dat is gericht op vermindering van de terroristische dreiging die van het jihadisme uitgaat. Ze worden opgelegd door de Minister van Justitie en Veiligheid en de NCTV is gemandateerd om hierover besluiten te nemen. Op lokaal niveau dienen de maatregelen te worden geïnitieerd en uitgevoerd omdat hier de 'regie' ligt over de persoonsgerichte aanpak van geradicaliseerde personen. Ze kunnen worden opgelegd voor de duur van zes maanden en kunnen telkens worden verlengd met zes maanden. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de nieuwe wettelijke maatregelen onderdeel uitmaken van de lokale persoonsgerichte aanpak die gericht is op vermindering van de jihadistische dreiging.

De wet is een tijdelijke wet en vervalt vijf jaar na inwerkingtreding ervan. Uiterlijk binnen drie jaar na invoering van de wet dient de Minister de Kamers een evaluatierapport te sturen. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel heeft de minister aangegeven "een proces gaande te willen houden waarbij de wetgeving in werking bij voortdurend wordt gemonitord". Op verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTV) heeft het WODC het gebruik van de wet vanaf de inwerkingtreding gemonitord, van maart 2017 tot en met september 2019. Het empirische materiaal dat tijdens deze monitor is verzameld, dient als basis voor dit evaluatierapport. Het doel van deze evaluatie is te beoordelen of de Twbmt bijdraagt aan de lokale persoonsgerichte aanpak van personen van wie een terroristische dreiging uit gaat. De evaluatie wordt gestructureerd aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan de Twbmt?
- 2 Op welke wijze en in welke situaties wordt de wet in de praktijk toegepast?
- 3 Wat is het gevolg van de toepassing van de wet voor de lokale persoonsgerichte aanpak van de betrokken casussen?

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met sleutelinformanten op landelijk en op lokaal niveau. Op lokaal niveau is in zestien gemeenten gesproken met functionarissen van politie, justitie en gemeenten, op landelijk niveau zijn gesprekken gevoerd met functionarissen van de NCTV, het OM, de politie en ministerie van J&V. Daarnaast is een inhoudsanalyse gemaakt van documenten.

Toepassing van de wet

In de onderzoeksperiode (maart 2017 - september 2019) zijn in zeven casussen maatregelen uit de Twbmt opgelegd. Er zijn voor deze zeven casussen in totaal zeventien bestuurlijke rapportages geschreven, zestien besluiten door de minister genomen en zestien beschikkingen uitgereikt (inclusief de verlenging van maatregelen). Het gaat in totaal om elf maatregelen die zijn opgelegd. Tabel S1 bevat een samenvattend overzicht van enkele kenmerken van de opgelegde maatregelen.

Tabel S1 Samenvattende overzichtstabel: kenmerken opgelegde maatregelen uit de Twbmt in de onderzoeksperiode (maart 2017 - september 2019)

Datum	Maatregelen	Duur	Verlenging maatregelen?
Casus voorjaar 2017	<i>Meldplicht</i> (2x per week)	6 maanden Na paar dagen gestopt (i.v.m. overtreding)	Niet verlengd
Casus voorjaar 2017	<i>Gebiedsverbod</i> (+ elektronisch toezicht)	1 weekend	1x verlengd (totaal 2 weekenden)
	<i>Meldplicht</i> (2x per week)	6 maanden Na 2 jaar gestopt	3x verlengd (totaal 2 jaar meldplicht)
Casus zomer 2017	<i>Gebiedsverbod</i>	6 maanden Loopt nog (dec 2019)	4x verlengd (tot nu toe 2,5 jaar gebiedsverbod)
Casus najaar 2017	<i>Uitreisverbod</i>	6 maanden	Niet verlengd
	<i>Meldplicht</i> (3x per week)	6 maanden Na 4 maanden gestopt (i.v.m. overtreding)	Niet verlengd
Casus najaar 2017	<i>Uitreisverbod</i>	6 maanden	1x verlengd (totaal 1 jaar uitreisverbod)
	<i>Meldplicht</i> (2x per week)	6 maanden Na 1 jaar gestopt	1x verlengd (totaal 1 jaar gebiedsverbod)
Casus zomer 2018	<i>Contactverbod</i>	6 maanden	1x verlengd (totaal 1 jaar contactverbod)
	<i>Meldplicht</i> (2x per week)	6 maanden	1x verlengd (totaal 1 jaar meldplicht)
		Na 1 jaar gestopt	Voornemen voor 2 ^e verlenging uitgereikt, maatregelen niet opgelegd (i.v.m intrekken Nederlanderschap)
Casus zomer 2019	<i>Meldplicht</i> (2x per week)	6 maanden Na 6 maanden gestopt	Niet verlengd (i.v.m. intrekken Nederlanderschap)

In bijna alle casussen is een meldplicht opgelegd. Daarnaast is enkele keren een gebiedsverbod opgelegd, enkele keren een uitreisverbod en één keer een contactverbod. Er is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om subsidies of vergunningen in te trekken. De meeste casussen zijn gestart in het eerste jaar nadat de wet van kracht werd, daarna is in elk jaar één nieuwe casus gestart. Na het eerste jaar is de wet vooral ingezet ten behoeve van de verlenging van al lopende maatregelen. In vier casussen zijn de maatregelen verlengd, soms meerdere malen.

De maatregelen uit de Twbmt zijn in de onderzoeksperiode dus in een gering aantal gevallen opgelegd. Wel zijn de maatregelen tijdens het lokale casuoverleg tientallen keren overwogen, maar in de meeste gevallen werd gekozen voor een andere interventie. Er was in die gevallen vaak te weinig informatie om de maatregel goed te onderbouwen (d.w.z. niet noodzakelijk voor de nationale veiligheid) en er waren meestal alternatieven voorhanden. Die alternatieven bestonden uit zowel strafrechtelijke middelen als uit zorggerelateerde interventies. De maatregelen uit de Twbmt blijken met name te worden ingezet in situaties waarbij geen andere middelen voorhanden zijn om toezicht te houden op een persoon; er zijn geen strafrechtelijke mogelijkheden meer voor reclasseringstoezicht en door andere overheidsorganisaties kan ook geen contact worden gelegd. Het gebrek aan toezicht en contact blijkt de voornaamste reden voor de inzet van de wet. Deze situatie doet zich ook voor als veroordeelden (voor een terroristisch misdrijf) ervoor kiezen hun gehele straf in de gevangenis uit te zitten, inclusief het voorwaardelijke deel, waardoor zij na hun detentieperiode zonder reclasseringstoezicht vrijkomen. De Twbmt wordt in die situatie vrijwel altijd als optie overwogen.

In de praktijk leidt de inzet van de Twbmt er toe dat dat personen voor wie geen strafrechtelijke middelen zijn, toch kunnen worden beperkt in hun bewegingsvrijheid, een van de centrale veronderstellingen bij de wet. De juistheid van deze centrale veronderstelling behoeft op drie punten nuancering. Ten eerste gaat het om een gering aantal personen bij wie dit is gebeurd. Ten tweede vindt de vrijheidsbeperking alleen plaats als ook geen zorggerelateerde middelen kunnen worden ingezet. De voorkeur van het lokale casuoverleg bij de persoonsgerichte aanpak gaat, naast strafrechtelijke middelen, naar interventies die liggen op het terrein van zorgverlening en maatschappelijke hulp. Dat kan wellicht mede verklaren waarom de wet in zo'n geringe mate is ingezet. Ten derde blijken de maatregelen in de praktijk vooral te worden ingezet aan het einde van het strafrechtelijke traject, als mensen weer vrijkomen en er vanuit het strafrecht geen toezicht *meer* is. Uit de wetsgeschiedenis blijkt echter dat de wetgever die specifieke situatie niet zozeer voor ogen had. Die situatie wordt door de wetgever niet uitgesloten, maar bij de wetsbehandeling ging het vooral om gevallen waarbij het strafrecht *nog* niet kon worden toegepast, bijvoorbeeld omdat er *nog* onvoldoende aanknopingspunten waren voor strafrechtelijke vervolging.

Om te kunnen beoordelen of de beperking van bewegingsvrijheid er ook toe leidt dat de overheid controle en toezicht uit kan oefenen op het gedrag van personen en dat dit leidt tot een effectievere persoonsgerichte aanpak (de andere algemene veronderstellingen), moet worden gekeken naar de concrete uitvoering van de maatregelen in de praktijk en de gevolgen daarvan voor de casussen die het betreft. Hierna wordt dat per maatregel beschreven en vergeleken met de veronderstellingen bij de wet.

Meldplicht: zicht houden

In zes casussen is een meldplicht opgelegd voor een half jaar en in drie gevallen is deze ook verlengd, tweemaal tot de duur van een jaar en eenmaal tot de duur van twee jaar. De meldplicht wordt doorgaans nageleefd en duidelijk is dat door de melding een paar keer in de week zicht is op de melders. Uit dit onderzoek komt verder naar voren dat gesprekken met melders doorgaans moeizaam verlopen en dat die gesprekken vluchtiger worden naarmate de meldplicht een langere periode bestrijkt. Functionarissen van politie die de meldplicht op het wijkbureau uitvoeren, hebben

niet de ervaring dat zij een band opbouwen met de melder. Ook hebben zij niet de ervaring dat ze door de meldplicht zicht te hebben gekregen op de bezigheden, gedragingen en geloofsbeleving van de melder.

De veronderstelling van de wetgever was dat de meldplicht ertoe leidt dat de overheid op regelmatige momenten in de week contact heeft met de betreffende persoon, wat ertoe leidt dat zij zicht houdt op de persoon. Tot zover komt deze veronderstelling overeen met de wijze waarop deze werkt in de praktijk. De veronderstelling was verder dat het contact tijdens de meldplicht ertoe leidt dat er een band met de persoon wordt opgebouwd, dat het proces van deradicalisering wordt bevorderd en dat er een inschatting kan worden gemaakt van de risico's en dreiging die van een persoon uit gaat. Deze veronderstellingen van de wetgever over deradicalisering, het opbouwen van een band en het inschatten van risico's en dreigingen, blijken niet juist.

Een andere veronderstelling bij de Twbmt was dat met de meldplicht de naleving van andere opgelegde maatregelen kan worden gecontroleerd. In drie casussen is de meldplicht opgelegd met een andere maatregel (te weten met een gebiedsverbod, met een contactverbod en met een uitreisverbod). Uit het verloop van deze casussen kan worden opgemaakt dat de meldplicht er niet toe heeft geleid dat de naleving van de andere maatregelen op een effectieve wijze kon worden gecontroleerd. Deze veronderstelling strookt dus niet met de werking in de praktijk.

Gebiedsverbod: gebiedsgebonden dreiging wegnemen

Verschillende keren is de Twbmt overwogen vanwege de bedreiging die een persoon volgens lokale autoriteiten vormde voor een wijk, buurt, gebouw of voorziening. In twee casussen is deze ook opgelegd en in beide casussen is het gebiedsverbod verlengd. In één casus is het gebiedsverbod ondersteund met elektronisch toezicht en in die casus is bij overtreding van het gebiedsverbod de persoon aangehouden en in voorlopige hechtenis gesteld voor de duur van een evenement, waar de gebiedsgebonden dreiging betrekking op had. De gebiedsgebonden dreiging is zodoende weggenomen gedurende het evenement. In de andere casus heeft de persoon zich gehouden aan het gebiedsverbod en is daardoor in zekere mate (namelijk fysiek) belemmerd in het verspreiden van radicaal jihadistisch gedachtegoed.

De veronderstelling bij deze maatregel was dat een gebiedsverbod ertoe leidt dat een persoon zich niet in een aangewezen gebied kan begeven, wat ertoe leidt dat de persoon wordt belemmerd in het plegen van een terroristische aanslag of in het verrichten van voorbereidende activiteiten in dat gebied. In onderhavige casussen hebben personen zich inderdaad niet meer in het aangewezen gebied kunnen begeven en zijn zij in die zin belemmerd in het plegen van een terroristische aanslag op die plek of belemmerd in het fysiek verspreiden van radicaal islamitisch gedachtegoed. Bij verlenging van de maatregel werd de veronderstelde werking van het gebiedsverbod door verschillende betrokken overheidsfunctionarissen in twijfel getrokken in beide casussen. Gewezen werd op mogelijke verplaatsingseffecten (naar een ander gebied of naar online platforms) en op de mogelijke averechtse werking van een verlengd gebiedsverbod.

Contactverbod: contact met mede-jihadisten belemmeren

In verschillende gevallen is een contactverbod uit de Twbmt overwogen om te pogen personen uit een jihadistisch netwerk te halen. In één geval is het contactverbod om die reden ook opgelegd en verlengd tot de duur van een jaar. Voor zover bekend, hebben in de opgelegde periode geen fysieke ontmoetingen plaatsgevonden met de personen voor wie het contactverbod gold. Handhaving van een fysiek contactverbod kan echter niet tegenhouden dat er online contact wordt onderhouden is dat er online plannen worden beraamd. De mogelijkheden van internet maken handhaving van een contactverbod zeer problematisch. Daar komt bij dat er verschuivingen kunnen optreden naar personen uit andere jihadistische netwerken en naar andere groepjes, internet kan daar ook behulpzaam bij zijn.

De veronderstelling bij deze maatregel uit de Twbmt was dat een contactverbod ertoe leidt dat een persoon geen contact meer onderhoudt met (andere) geradicaliseerde personen voor wie het verbod geldt, wat ertoe leidt dat een persoon niet verder betrokken raakt bij jihadistische netwerken en de verspreiding van radicaal gedachtegoed, en niet geronseld kan worden of zelf kan ronselen voor de jihadistische strijd. Hoewel het contactverbod fysieke ontmoetingen in de betreffende casus lijkt te hebben tegengehouden, is de veronderstelling van de wetgever over het contactverbod niet juist, gezien de talloze mogelijkheden die internet biedt en gezien het bestaan van meerdere samenwerkingsverbanden en jihadistische netwerken.

Uitreisverbod: uitreizen voorkomen

Het uitreisverbod is in de eerste periode geregeld overwogen voor personen bij wie vermoed werd dat zij plannen hadden om uit te reizen naar Syrië om zich daar aan te sluiten bij IS. In twee casussen is het uitreisverbod ook ingezet, maar in de praktijk werd meestal gekozen voor de paspoortmaatregel omdat deze een minder zware toets kent en als lichter middel werd gezien. In de gevallen waarbij het uitreisverbod uit de Twbmt werd opgelegd, hebben personen in de betreffende periode het land niet verlaten voor zover bekend. Uit dit onderzoek kan niet worden opgemaakt of dit komt doordat de maatregel een afschrikwekkende werking heeft uitgeoefend, zoals de wetgever veronderstelde bij de wet. Wel is het lastig het uitreisverbod te handhaven, omdat er een gerede kans is dat mensen met een uitreisverbod bij de grens van het Schengengebied niet worden opgemerkt. Dit geldt met name voor mensen met een dubbele nationaliteit, wiens tweede paspoort niet kan worden afgenomen.

De maatschappelijke context is sinds de inwerkingtreding van de Twbmt sterk gewijzigd door de veranderende omstandigheden in Syrië, waardoor van uitreizen naar Syrië momenteel geen sprake meer is. De uitreisbeweging heeft plaatsgemaakt voor de terugkeer van Syriëgangsters en het uitreisverbod heeft aan actualiteit ingeboet.

Weigeren of intrekken van beschikkingen

Er is, zover bekend, in de onderzoeksperiode geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid om beschikkingen zoals een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning in te trekken of te weigeren. De wet heeft er tot nu toe niet toe geleid, dat eventuele ongewilde overheidssteun aan terroristische activiteiten wordt voorkomen of gestopt.

Tot slot

De wet is in de eerste tweeënhalve jaar na inwerkingtreding slechts in een gering aantal casussen toegepast. Dat geringe gebruik van de wet is op zichzelf geen reden om de toegevoegde waarde van de wet in twijfel te trekken; de verwachting van de wetgever was namelijk dat de wet niet op grote schaal zou worden ingezet en dat het hooguit zou gaan om enkele personen. Wel dient in die gevallen gekeken te worden wat de bijdrage is geweest van de ingezette maatregelen aan de lokale persoonsgerichte aanpak. Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek kan daar samenvattend het volgende over worden gezegd. 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.

Maar de maatregelen uit de Twbmt hebben geen bijdrage geleverd aan een proces van deradicalisering, de maatregelen hebben ook niet geleid tot beter contact en een betere band met personen, ze hebben evenmin bijgedragen aan meer kennis over gedragingen, denkbeelden 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.

De verwachtingen ten aanzien van de werking van de wet zijn voor een groot deel dus niet uitgekomen. Het blijkt vooral om een kaal toezicht- en controlemiddel te gaan. Het is goed om daarbij te bedenken 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. Er gaat een hoge werkbelasting vooraf aan het opleggen van de maatregelen, terwijl de meerwaarde van de wet voor de persoonsgerichte aanpak beperkt is.

De Twbmt blijkt alleen 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. Terwijl het strafrecht doorgaans wordt beschouwd als *ultimum remedium*, lijkt hier het bestuursrecht deze functie te vervullen. De Twbmt dient in de praktijk vooral als 'vangnet' aan het einde van een strafvorderlijk traject, als het strafrecht geen kader meer biedt om nog toezicht te houden op veroordeelde jihadisten die uit detentie komen. Het gaat dan globaal om twee situaties.

In de eerste situatie heeft de strafrechter geen bijzondere voorwaarden opgelegd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling of bij de schorsing van de voorlopige hechtenis. Dat betekent dat iemand vrijkomt zonder oplegging van maatregelen zoals een meldplicht bij de reclassering. De minister legt dan alsnog vrijheidsbeperkende maatregelen op vanuit het bestuursrecht, de Twbmt maakt dat mogelijk. Vanuit rechtstatelijk perspectief is die toepassing van de Twbmt bedenkelijk omdat het bestuur daarmee als het ware de beslissing van de strafrechter doorkruist. Het is ook niet de bedoeling van de wetgever geweest de Twbmt op deze manier te gebruiken.

In de tweede situatie heeft de strafrechter wel bijzondere voorwaarden bij de invrijheidstelling opgelegd, maar kiezen veroordeelden ervoor het voorwaardelijke deel van de straf ook uit te zitten in de gevangenis. Ze vermijden daarmee de lange proeftijd van vijf jaar en zijn na het uitzitten van de gevangenisstraf vrij van overheidsbemoeienis. De tendens die geïnterviewden signaleren – dat veroordeelde jihadististen liever langer in de gevangenis zitten als ze daarna zonder enige overheidszorg in vrijheid worden gesteld – kan gezien worden als een onbedoeld gevolg van de recente uitbreiding van de proeftijd (zoals in hoofdstuk 6 van dit rapport aan de orde komt). Een consequentie van deze tendens is, dat veroordeelden 'koud' buiten komen, dat wil zeggen zonder reclasseringstoezicht, terwijl de strafrechter dat toezicht buiten de muren van de gevangenis wel wenselijk vond. De Twbmt wordt in die situatie standaard als optie overwogen; het bestuursrecht vult dan als het ware het gat dat is ontstaan in het strafrechtelijke toezichtstraject. Er ontstaat een wat gekunstelde constructie vanuit het bestuursrecht om toch enig zicht te kunnen houden op personen die in vrijheid zijn gesteld, waarbij de reclassering niet meer betrokken is. Hoewel het begrijpelijk is dat wordt gezocht naar een alternatief, is de Twbmt niet bedoeld om deze lacune in het strafrechtelijke toezichtstraject op te vangen, de wetgever had deze situatie in elk geval niet voor ogen bij introductie van de wet. Dat geldt des te meer nu blijkt dat de maatregelen in de praktijk vooral dienen als controlemiddelen maar daarnaast weinig toegevoegde waarde hebben voor de lokale persoonsgerichte aanpak.

1 Inleiding

Op 1 maart 2017 is de 'Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding' (Twbmt) in werking getreden.¹ De contouren van deze bestuurlijke wet zijn in het begin van de 21e eeuw al opgesteld, na de aanslagen van Al Qaida in Londen en Madrid en na de moord op Theo van Gogh. Het wetsvoorstel (toen genaamd 'Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid') werd in 2011 echter weer ingetrokken omdat de minister op grond van onderzoek meende dat de noodzaak op dat moment eigenlijk niet meer aanwezig was; er bleken in de tussentijd al voldoende aanvullende strafrechtelijke bevoegdheden te zijn ingevoerd die ook waren gericht op het preventief tegengaan van terrorisme. Na de opkomst van de Soenitische terreurgroep Islamitische Staat (IS) is het wetsvoorstel in 2015 opnieuw ingediend. Dit gebeurde tegen de achtergrond van de oorlog in Syrië en het uitroepen van de Islamitische heilstaat, het zogenoemde 'kalifaat', in 2014 door IS. Vanaf 2012 zijn circa driehonderd Nederlanders naar het oorlogsgebied afgereisd, van wie er inmiddels circa tachtig zijn omgekomen. Ongeveer zestig personen zijn inmiddels teruggekeerd naar Nederland. In december 2019 zijn er nog ruim 150 personen met een Nederlandse link in Syrië of omliggende landen.²

Uit angst voor verdere radicalisering en mogelijke terroristische plannen, wil de Nederlandse overheid zicht blijven houden op teruggekeerde Syriëgangers. Uitreizigers die vanaf 2014 naar Syrië zijn vertrokken, worden in principe door het OM verdacht van deelname aan een terroristische organisatie.³ Zij worden als gevolg daarvan bij terugkeer direct aangehouden als verdachte.

Naast een strafrechtelijke aanpak, legt de Nederlandse overheid een sterke nadruk op integrale en bestuurlijke maatregelen om de terroristische dreiging het hoofd te bieden. Zo worden op lokaal niveau 'multidisciplinaire casuoverleggen' gevoerd, waarin politie samen met gemeenten, OM, reclassering, Kinderbescherming en andere relevante partijen overleg voert over personen over wie men zorgen heeft.⁴ In deze casuoverleggen wordt informatie uitgewisseld over geradicaliseerde personen, onder wie uitgereisde en teruggekeerde Syriëgangers. Aan de hand daarvan wordt een persoonsgerichte aanpak bedacht, waarin hulpverlening, onderwijs en politietoezicht onderdeel kunnen vormen van de persoonsgerichte interventie. Maatregelen uit de Twbmt kunnen het palet aan mogelijkheden verbreden en zodoende een bijdrage leveren aan de lokale persoonsgerichte aanpak, zo is de gedachte.

1 Deze wet heeft voluit: '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.' (Staatsblad 2017, 51 / 65; TK 2015-2016, 34 359 A e.v.).

2 Cijfers NCTV, 'Dreigingsbeeld terrorisme Nederland', 51, Den Haag, december 2019.

3 Bij het aannemen van die verdenking veronderstelt het OM een causale relatie tussen het verblijf in Syrië en deelname aan een terroristische organisatie. Zie voor meer informatie hierover o.a. Van Gestel & De Poot (2017).

4 Zie Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme 2014. Zie ook Noordegraaf e.a. 2016.

De Tijdelijke wet bevat de volgende maatregelen:

- *Vrijheidsbeperkende maatregelen* (art. 2 Twmbt): een *meldplicht* bij de politie, een verbod om zich te bevinden in de omgeving van bepaalde objecten of in bepaalde delen van Nederland (*gebiedsverbod*) of zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde personen (*contactverbod*).
- Een *uitreisverbod* (art. 3 Twbmt): een verbod om zich te begeven buiten het Schengengebied.
- *Het weigeren of intrekken van een subsidies, vergunningen, ontheffingen* (art. 6 Twbmt): de mogelijkheid van een bestuursorgaan om een subsidie, vergunning, ontheffing, erkenning af te wijzen of in te trekken.

De maatregelen kunnen worden opgelegd aan personen die op grond van hun gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Onder terroristische activiteiten kan een breed palet aan activiteiten worden geschaard sinds voorbereidingshandelingen in 2004 ook strafbaar zijn gesteld in de 'Wet terroristische misdrijven'. Ook zaken die mogelijk duiden op werving voor de gewapende strijd of op samenspanning met als doel terroristische misdrijven te plegen, kunnen worden beschouwd als terroristische activiteiten. Personen die zich bezighouden met het (online) aanmoedigen van aanslagen en het verspreiden van IS-propaganda, kunnen bijvoorbeeld ook in verband worden gebracht met terroristische activiteiten. Het afwijzen of intrekken van subsidies of andere beschikkingen is ook mogelijk indien ernstig gevaar bestaat dat de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

De maatregelen worden opgelegd door de Minister van Veiligheid en Justitie (de NCTV is gemandateerd om besluiten te nemen), maar worden op lokaal niveau geïnitieerd en uitgevoerd, en dienen in nauw overleg met de burgemeester van de betreffende gemeente tot stand te komen. Met de maatregelen hoopt de overheid de ontplooiing van voorbereidende handelingen op preventieve wijze tegen te kunnen gaan, als ook deelname aan terroristische netwerken een halt toe te roepen. De maatregelen kunnen ter ondersteuning worden ingezet van de interventies die in het kader van het multidisciplinaire casusoverleg plaatsvinden.

De wet is uitdrukkelijk een tijdelijke wet en vervalt in principe vijf jaar na inwerking-treding ervan. Uiterlijk binnen drie jaar na invoering van de wet dient de Minister de kamers een evaluatierapport te sturen. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel heeft de minister aangegeven 'een proces gaande te willen houden waarbij de wetgeving in werking bij voortduring wordt gemonitord'. Op verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTV) heeft het WODC het gebruik van de wet vanaf de inwerkingtreding gemonitord. Het rapport over de eerste periode van monitoring is begin 2019 verschenen en behelst het gebruik van de wet in de periode 1 maart 2017 t/m 31 augustus 2018 (de eerste monitorronde).⁵ Het onderhavige rapport is een vervolg op dat monitorrapport. Hiervoor is het gebruik van de wet ruim een jaar langer gemonitord, van september 2018 t/m september 2019 (de tweede monitorronde). Op grond van het verzamelde empirische materiaal in de totale monitorperiode (maart 2017 t/m september 2019) wordt de wet in dit rapport geëvalueerd. Dat betekent dat de evaluatie betrekking zal hebben op de eerste tweeënhalf jaar dat de wet van kracht is. De maatregelen die in die onderzoeksperiode zijn ingezet, zijn tot begin december 2019 gemonitord.

⁵ Van Gestel, Van Berkel en Kouwenberg 2019.

1.1 Vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is het evalueren van de Twbmt. In deze evaluatie wordt het plan (de veronderstelde werking van de wet) en het proces (de uitvoering van de wettelijke maatregelen en de gevolgen hiervan voor de casus) bestudeerd, om te bezien of de wet wordt gebruikt en werkt zoals beoogd, met andere woorden of deze bijdraagt aan een effectieve persoonsgerichte aanpak om de gepercipieerde terroristische dreiging te verminderen. Hiertoe richt de evaluatie zich op drie onderdelen, die zijn afgeleid van de gangbare indeling in plan-, proces- en productevaluatie, namelijk op de veronderstelde werking van de wet, op de uitvoering van de maatregelen en op de gevolgen van de wet (vgl. Nelen e.a, 2010; Wartna, 2005). De evaluatie wordt gestructureerd aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan de Twbmt?
- 2 Op welke wijze en in welke situaties wordt de wet in de praktijk toegepast?
- 3 Wat is het gevolg van toepassing van de wet voor de lokale persoonsgerichte aanpak van de betrokken casussen?

Aan de hand van empirische gegevens over de toepassing van de wettelijke maatregelen in de praktijk, kan de juistheid van de veronderstellingen (ad vraag 1) worden bepaald. Dat betekent dat we de veronderstelde werking van de wet vergelijken met de wijze waarop de wet 'werkt' in de praktijk.

Het is niet goed mogelijk empirisch te onderzoeken of door deze nieuwe wet terroristische aanslagen of misdrijven worden voorkomen of dat het dreigingsniveau wordt verminderd door inzet van de wet. Meer in het algemeen is het meten van effecten van preventieve maatregelen gecompliceerd, omdat het onmogelijk is om vast te stellen dat op grond van genomen maatregelen iets *niet* is gebeurd⁶. Wel kunnen we in deze evaluatie kijken naar de invloed van het gebruik van de Twbmt op de persoonsgerichte aanpak van de casus en op de *gepercipieerde* dreiging die van de casus uitgaat. Dat kan door naar de gevolgen van de ingezette maatregelen voor het verloop van de casus te kijken en de ervaringen van betrokken functionarissen daarbij te betrekken.

1.2 Methoden van onderzoek

Deze evaluatie is gebaseerd op empirisch materiaal dat in twee monitorrondes is verzameld. In de monitorrondes is informatie vergaard over het gebruik van de wet en ook over het zogenaamde 'niet gebruik' van de wet, dat wil zeggen de situatie dat de wet wel is overwogen maar uiteindelijk niet is ingezet. In principe zijn in beide monitorrondes dezelfde methoden gehanteerd en bronnen geraadpleegd. Wel is in de eerste ronde een aantal oriënterende gesprekken gevoerd die in de tweede ronde niet zijn herhaald. In de tweede ronde zijn gesprekken gevoerd met functionarissen voor een verdiepingsslag, die in de eerste ronde niet zijn gevoerd. Hieronder wordt daar nader op ingegaan. Eerst wordt besproken welke informatie op welke manier in beide rondes is verzameld.

⁶ Vgl. Nelen e.a. 2010.

Er is voor beide monitorrondes op landelijk en op lokaal niveau informatie vergaard. Op lokaal niveau worden de maatregelen uit de Twbmt geïnitieerd en uitgevoerd in de context van de persoonsgerichte aanpak, waarbij politie, OM en gemeenten de voornaamste actoren zijn. Op landelijk niveau wordt het verzoek omtrent toepassing van de nieuwe wet door de medewerkers van de NCTV beoordeeld en wordt op grond daarvan al dan niet een besluit genomen omtrent de inzet van de maatregelen. Tevens zijn op landelijk niveau bij de NCTV lokale adviseurs werkzaam die overheidsfunctionarissen op lokaal niveau adviseren. Daarnaast zijn nog juridisch adviseurs werkzaam op landelijk niveau die betrokken zijn bij de besluitvorming omtrent de Twbmt.

Voor het onderzoek zijn *interviews* gehouden met sleutelinformanten en is een *inhoudsanalyse* gemaakt van documenten. Voor de verschillende onderdelen wordt dat hieronder nader uitgewerkt.

Interviews

Op landelijk niveau hebben we in beide monitorrondes gesprekken gevoerd met medewerkers van de NCTV; met lokale adviseurs en met medewerkers die betrokken waren bij de besluitvorming omtrent de inzet van maatregelen. Tijdens de tweede monitorronde zijn tevens gesprekken gevoerd met juridisch adviseurs die betrokken zijn bij de besluitvorming omtrent de Twbmt: het betreft juristen van de NCTV en van de Directie Wetgeving van het ministerie van justitie. Ook is een gesprek gevoerd met de (plaatsvervangend) landsadvocaat die betrokken is geweest bij enkele beroepszaken.

Op lokaal niveau zijn in beide rondes interviews afgenomen met lokale sleutelinformanten, te weten functionarissen van gemeente, politie en Openbaar Ministerie. Het betreft actoren die betrokken zijn bij het lokale casusoverleg, bij overwegingen over het al dan niet inzetten van de nieuwe wet en bij de uitvoering van de wet. De selectie van gemeenten waarbinnen functionarissen zijn geïnterviewd, is als volgt gegaan. Het onderzoek is in de eerste monitorronde gestart met de focus op acht gemeenten die door de NCTV zijn geprioriteerd (in 2017). Die prioritering was mede gebaseerd op de uitreizigersproblematiek waar gemeenten destijds mee kampten. In die gemeenten zijn functionarissen van gemeente, politie en OM benaderd voor een interview. Gaandeweg het onderzoek zijn nog andere gemeenten en regio's bij dit onderzoek betrokken waar problematiek ten aanzien van radicalisering en jihadisme ook speelde en/of waar was overwogen de wet toe te passen. Informatie daarover is vergaard via reeds geïnterviewde sleutelinformanten (de zogenaamde sneeuwbalmethode). Uiteindelijk zijn voor dit onderzoek in zestien gemeenten gesprekken gevoerd.

Voor de interviews met lokale functionarissen is een *interview guide* opgesteld met een aantal vaste items en veel ruimte voor onderwerpen die geïnterviewden zelf inbrachten. De interviews vonden tijdens de eerste monitorronde, op een enkele uitzondering na, face-to-face plaats en werden opgenomen en daarna uitgewerkt.⁷ De gesprekken duurden zestig tot negentig minuten en vonden meestal plaats op de werkplek van de geïnterviewde. De meeste interviews zijn in de eerste monitorronde gehouden tussen november 2017 en augustus 2018.

Tijdens de tweede monitorronde zijn in elke geprioriteerde gemeente opnieuw een of meerdere gesprekken gevoerd. Nu vonden deze *follow up* gesprekken vaker tele-

⁷ Als geïnterviewden bezwaar maakten is het gesprek uiteraard niet opgenomen, dat was bij enkele gesprekken het geval.

fonisch plaats en deze duurden gemiddeld wat korter, in de grote gemeenten vonden opnieuw face-to-face gesprekken plaats met functionarissen van politie, OM en gemeente. De meeste interviews op lokaal niveau in de tweede monitorronde vonden plaats tussen maart 2019 en september 2019.

Aanvullend zijn tijdens de tweede monitorronde interviews afgenomen met functionarissen van de wijkpolitie van de basisteams waar de feitelijke uitvoering van de maatregelen plaatsvond. Voor elke casus waarbij maatregelen uit de Tijdelijke wet zijn ingezet, zijn functionarissen benaderd van de basisteams die direct betrokken waren bij de uitvoering.

Op lokaal niveau zijn in de eerste monitorronde in totaal 52 functionarissen geïnterviewd, in de tweede monitorronde zijn in totaal veertig lokale functionarissen geïnterviewd. In bijlage 1 is een (geanonimiseerd) overzicht opgenomen van de geïnterviewde sleutelinformanten. De uitgewerkte interviews zijn gecodeerd en geanalyseerd met het softwareprogramma Maxqda. Dat is een softwareprogramma waarmee codes en subcodes aan een tekst kunnen worden toegekend.

Verdieping 2e monitorronde: interviews met advocatuur

Als aanvulling op de tweede monitorronde zijn tevens interviews afgenomen met advocaten, die als gemachtigden betrokken zijn geweest bij casussen waarbij beroep is aangetekend of waarbij een zienswijze is ingediend. Er is tot nu toe in drie zaken beroep aangetekend bij de rechter en met drie advocaten die bij een beroepszaak betrokken waren (of nog zijn), is een individueel gesprek gevoerd. Het materiaal uit deze gesprekken wordt in hoofdstuk 5 van dit rapport (over rechtsbescherming) weergegeven.

Documentenanalyse

Naast de interviewrondes, zijn dossiers bestudeerd die bij de NCTV aanwezig zijn omtrent casussen waarbij de Twbmt is ingezet of waarbij de wet is overwogen. Deze dossiers bevatten onder meer (concept) bestuurlijke rapportages die door lokale actoren zijn opgesteld en waarin de inzet van wettelijke maatregelen uit de Twbmt voor een casus wordt aangevraagd en onderbouwd. Daarnaast bevatten dossiers beschikkingen, voornemens en andere relevante documenten omtrent concrete casussen. Verder zijn aanvullend nog andere documenten bestudeerd zoals rechterlijke vonnissen, beleidsdocumenten en Kamerstukken.

Elke 'casus' waarvoor door een lokale actor een verzoek is gedaan voor de inzet van een maatregel uit de Twbmt, is bestudeerd door middel van interviews en documentenanalyse (indien een dossier aanwezig was). Op zo'n wijze zijn ook de casussen bestudeerd waarbij wel is overwogen om een maatregel op te leggen, maar waarbij dat (uiteindelijk) niet is gebeurd. Het verzamelde empirische materiaal is per casus samengevat aan de hand van een gestandaardiseerde itemlijst.

Veronderstelde werking van de wet

Veronderstellingen over de wet zijn, ten behoeve van deelvraag 1, ontrafeld aan de hand van beleidsdocumenten. Deze zijn aangevuld met informatie uit gesprekken met mensen die bij de totstandkoming van de wet in 2015 zijn betrokken. De memorie van toelichting bij de wet vormde een belangrijke bron. In het eerste monitorrapport is reeds een hoofdstuk gewijd aan het juridische kader van de wetgeving; de doelstellingen van de wetgever zijn daarin beschreven, als ook de argumentatie van de wetgever en de verwachtingen van de wetgever ten aanzien van de inzet

van de wet. Dat hoofdstuk vormde het startpunt voor de formulering van veronderstellingen. Op basis van de vergaarde informatie zijn per onderdeel van de wet veronderstellingen geformuleerd.

Oriënterende werkzaamheden

In de eerste monitorronde hebben we voor een algemeen beeld van het lokale multidisciplinaire casuoverleg in vijf gemeenten eenmaal het casuoverleg bijgewoond. Dat is niet gedaan ten behoeve van de verzameling van empirisch materiaal maar om een indruk te krijgen van de aard van deze overleggen, van de problematiek die besproken werd en van de interventies die zoal ter sprake kwamen.

Daarnaast is, ter oriëntatie van specifieke (juridische) onderwerpen, in de eerste monitorronde een aantal gesprekken gevoerd op landelijk niveau: dat was met functionarissen van het Openbaar Ministerie, met medewerkers van de AIVD en met een medewerker van Amnesty International.

1.3 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 staan de veronderstellingen centraal. Daarna wordt in hoofdstuk 3 het juridische kader geschetst. In hoofdstuk 4 wordt een overzicht gegeven van de maatregelen die sinds de inwerkingtreding van de wet zijn opgelegd (periode maart 2017 - sept 2019) met daarbij een aantal kenmerken. Ook wordt in dat hoofdstuk beschreven hoe vaak een bestuurlijke rapportage is opgesteld en waar dat toe heeft geleid. Het hoofdstuk daarna beschrijft de ingezette rechtsmiddelen in de casussen waarbij beroep is aangetekend en het perspectief van advocaten. In hoofdstuk 6 volgt een beschrijving van de situaties waarbij de maatregelen uit de Twbmt zijn ingezet of overwogen en de overwegingen en motieven daarbij. In hoofdstuk 7 komt de feitelijke uitvoering van de maatregelen aan de orde en de gevolgen daarvan voor de persoonsgerichte aanpak. Tot slot volgt in hoofdstuk 8 de conclusie, waarin de empirische bevindingen worden vergeleken met de veronderstellingen bij de wet.

2 Veronderstelde werking van de wet

Als we willen weten waarom wetgeving wel of niet effectief is, is het van belang aandacht te besteden aan de veronderstelde 'theorie' die aan de wetgeving ten grondslag ligt.⁸ De keuze voor een nieuwe wet gaat gepaard met (impliciete) veronderstellingen over de werking van zo'n nieuwe wet én met veronderstellingen over lacunes in bestaande middelen en wetgeving. Kennis over de juistheid van die assumpties biedt inzicht in de vraag *waarom* een nieuwe wet wel of niet op de beoogde manier wordt gebruikt en werkzaam is. De 'Commissie evaluatie anti-terrorismebeleid', in 2008 ingesteld om te onderzoeken hoe de evaluatie van anti-terrorisemaatregelen vormgegeven zou moeten worden, adviseerde om wetten en maatregelen op het terrein van het contraterrorismebeleid aan een kritisch onderzoek te onderwerpen.⁹ De werking en effectiviteit van wetten zou niet alleen juridisch bestudeerd moeten worden, maar er zou ook gekeken moeten worden naar de veronderstellingen die aan wetten ten grondslag liggen en naar de relatie daarvan met het feitelijke gebruik en de feitelijke werking van wetten en maatregelen.¹⁰ Om die reden is het voor deze evaluatie allereerst van belang om te ontrafelen wat de veronderstellingen zijn die ten grondslag liggen aan de nieuwe wettelijke bevoegdheden. Hoe wordt de nieuwe wet verondersteld te werken volgens de bedenkers van de nieuwe wet?

De veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de maatregelen uit de Twbmt staan centraal in dit hoofdstuk. Ze worden uitgewerkt voor de verschillende maatregelen. Verderop in dit rapport worden deze dan tegen het licht gehouden aan de hand van empirische bevindingen over het gebruik van de wettelijke maatregelen in de praktijk en de werking daarvan. Eerst volgt een beschrijving van het algemene doel, de beoogde werking en achtergrond van de wet. Daarna volgen veronderstellingen die daaruit gedestilleerd kunnen worden.

Informatie over de achtergrond van de wet en over veronderstellingen die aan de wet ten grondslag liggen, is achterhaald door middel van bestudering van beleidsdocumenten, vooral de memorie van toelichting bij de wet heeft hierbij als bron gediend.¹¹ Daarnaast is informatie vergaard door interviews met enkele functionarissen die nauw betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de wet in 2015 (functionarissen van de NCTV en de Directie wetgeving MJ&V).

2.1 Algemene doelstelling van de wet

De maatregelen uit de Tijdelijke wet vormen onderdeel van het 'Actieprogramma integrale aanpak jihadisme' dat in 2014 is geïntroduceerd. Dat actieprogramma is gericht op de dreiging die van het jihadisme uitgaat en is geïntroduceerd in de periode dat jongeren uit Nederland naar Syrië reisden om zich daar aan te sluiten bij IS. Het actieprogramma richt zich zowel op de aanpak van de 'harde kern van jihadististen' als op de verspreiding van het jihadistische gedachtegoed, en staat een 'brede integrale aanpak' voor. Zowel strafrechtelijke als bestuurlijke maatregelen worden voorgesteld om de risico's die uitgaan van 'jihadgangers' te reduceren. De Twbmt

⁸ Vgl Pawson e.a., 2005.

⁹ Zie het rapport van de Commissie evaluatie antiterrorismebeleid (2009).

¹⁰ zie ook Van der Woude, 2011.

¹¹ *Kamerstukken II* 2015/06 34359, 3.

wordt in het actieprogramma genoemd als bestuursrechtelijk onderdeel *'met het oog op het verminderen van en het voorkomen van het plegen van ernstige strafbare feiten door terroristische strijders die naar Nederland zijn teruggekeerd'* (p.8). Daarnaast wordt ook gewezen op maatschappelijke ondersteuning als middel om radicalisering tegen. In het actieprogramma wordt het belang benadrukt van informatieuitwisseling en samenwerking tussen organisaties. Het lokale multidisciplinaire casusoverleg wordt expliciet genoemd. Dat is het lokale overleg waarin professionals vanuit hun kennis en expertise informatie delen en waar individuele interventieplannen worden opgesteld.

Het wetsvoorstel voor de Twbmt is in 2015 in parlementaire behandeling gegaan. Daarin komt naar voren dat de wet primair is gericht op het reduceren van de dreiging die uitgaat van de jihadistische beweging. Ook in Nederland kunnen sympathisanten van jihadistische groepen zich ontwikkelen tot aanslagplegers en om die reden, zo stelt de wetgever, is het nodig om zo veel mogelijk te voorkomen dat personen uit Nederland uitreizen om zich aan te sluiten bij terroristische gewapende strijdgroepen. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de nieuwe wettelijke mogelijkheden uit de Twbmt onderdeel uitmaken van een integrale persoonsgerichte aanpak, waarbij zowel repressieve als preventieve maatregelen worden genomen om terroristische dreigingen weg te nemen. Jihadisten die vanuit Nederland zijn uitgereisd naar conflictgebieden en aansluiting hebben gezocht bij terroristische organisaties, vormen een bedreiging voor de nationale veiligheid, zo stelt de wetgever. Overigens kunnen dreigingen die uitgaan van andere vormen van terrorisme ook met deze wet worden aangepakt. *'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'*, aldus de memorie van toelichting (p.2). De wetgever stelt dat de reeds bestaande middelen en bevoegdheden niet altijd toereikend zijn om de nationale veiligheid te beschermen tegen de dreiging van het jihadisme. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een persoon die terugkeert uit een terroristisch gebied een gevaar vormt voor de nationale veiligheid terwijl een veroordeling wegens (vermeende) misdrijven in het buitenland (nog) niet kan worden verkregen. Mensen die terugkeren uit een jihadistisch strijdgebied worden bij terugkomst weliswaar aangehouden en in principe als verdachte gekenschetst, maar er blijken niet altijd voldoende aanknopingspunten te zijn voor strafrechtelijke vervolging. Daar komt bij, zo stelt de wetgever, dat niet iedereen binnen de jihadistische beweging ook zelf actief deelneemt aan de gewapende strijd en uitreist, maar *'ook van gedragingen die (nog) niet resulteren in een strafbaar feit, kan een gevaar uitgaan voor de nationale veiligheid. Daarbij kan gedacht worden aan ondersteunende, maar voor de jihadistische beweging cruciale activiteiten'* (p. 4).

In de memorie van toelichting wordt gewezen op het onderscheid tussen enerzijds het doel van strafvorderlijk optreden (opsporing, vervolging en berechting) en anderzijds het doel van bestuurlijke maatregelen (preventie, te weten bescherming van de nationale veiligheid). Bij bestuurlijke maatregelen is het niet nodig tot een verdenking te komen of om aanwijzingen te hebben voor een terroristisch misdrijf. Tegelijkertijd vindt de minister het goed voorstelbaar dat de opsporing van strafbare feiten en het opleggen van bestuurlijke maatregelen samengaan. Zo kan op grond van concrete informatie over uitreisplannen een opsporingsonderzoek gestart worden naar strafbare gedragingen van de betreffende persoon, terwijl de persoon gedurende dat opsporingsonderzoek een uitreisverbod krijgt opgelegd. In zo'n geval is de inzet van zowel bestuurs- als strafrechtelijke middelen gerechtvaardigd volgens de minister en kunnen deze *'wederzijds aanvullend werken'*. De memorie van toelichting noemt hierbij ook nog het voorbeeld van personen die proberen

'door middel van zorgvuldig opgebouwde lessen over belangrijke Islamitische geloofsthema's cursisten te bewegen zelf de conclusie te trekken dat de gewelddadige strijd een acceptabel, of zelfs een noodzakelijk middel is om de islam te verdedigen' (p. 14). Het gaat primair dus om de dreiging en het gevaar dat met strafrecht niet kan worden weggenomen.

Een geïnterviewde overheidsfunctionaris die aan de wieg heeft gestaan van de wet, benadrukt dit element en schetst de politieke context waarbinnen de wet tot stand is gekomen. Tijdens de parlementaire behandeling konden de voorgestelde bestuurlijke vrijheidsbeperkende maatregelen als alternatief worden beschouwd voor de 'administratieve detentie', een bestuurlijke sanctie waar destijds door een aantal politici voor werd gepleit. 'Als controle en begeleiding onder strafrechtelijke voorwaarden wegvallen voor uitreizigers en terugkeerders, wat heb je dan nog?', zo was de gedachte. Met andere woorden, de veronderstelling was dat met de bestaande strafrechtelijke middelen niet altijd adequaat toezicht kon worden gehouden op een persoon van wie een terroristische dreiging uitging, en dat er ook geen andere middelen waren waarmee de overheid nog controle kon uitoefenen.

De algemene veronderstellingen bij de wet luiden:

- De inzet van bestuurlijke maatregelen uit de Twbmt leidt ertoe dat personen voor wie geen strafrechtelijke middelen kunnen worden ingezet, toch kunnen worden beperkt in hun bewegingsvrijheid;
- De beperking van bewegingsvrijheid leidt ertoe dat de overheid controle en toezicht kan uitoefenen op het gedrag van personen;
- Controle en toezicht leidt tot een effectievere persoonsgerichte aanpak en tot de reductie van het (gepercipieerde) risico.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen deze algemene veronderstellingen nader worden uitgewerkt voor de afzonderlijke maatregelen. Daarbij wordt bij de formulering van veronderstellingen met het begrip 'persoon' telkens bedoeld op personen bij wie de wettelijke maatregelen uit de Twbmt worden opgelegd, dat wil zeggen personen die volgens de wetgever een gevaar vormen voor de nationale veiligheid omdat hun gedragingen in verband gebracht kunnen worden met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

2.2 Meldplicht

De wet biedt de mogelijkheid een meldplicht op te leggen. Een meldplicht kan worden opgelegd in combinatie met een gebieds- of contactverbod, zodat de plicht zich te melden kan bijdragen aan handhaving van het verbod. Op dezelfde manier kan een meldplicht worden opgelegd in combinatie met een uitreisverbod, dan wordt met behulp van de meldplicht gecontroleerd of iemand nog in de buurt is.

Naast deze ondersteunende functie, kan de wetgever zich ook voorstellen dat de meldplicht als zelfstandige maatregel wordt opgelegd. *'Hierbij kan gedacht worden aan een persoon die vanuit een jihadistisch strijdgebied terugkeert naar Nederland en ten aanzien van wie op enigerlei wijze is gebleken dat hij de jihadistische idealen ook buiten het strijdgebied wil blijven verwezenlijken. Teneinde zicht te houden op deze persoon kan een meldplicht worden overwogen'*, aldus de memorie van toelichting (p. 8).

De meldplicht kan in dit verband nog voor andere doeleinden worden aangewend, zo oppert de wetgever, bijvoorbeeld om in contact te treden met de betreffende persoon waardoor een betere inschatting gemaakt kan worden van de dreiging.

Het contact zou ook gebruikt kunnen worden om 'deradicalisering te bevorderen'. Daarnaast veronderstelt de wetgever dat er een preventieve werking uit gaat van de meldplicht vanwege 'de wetenschap voor betrokkene dat hij in de gaten wordt gehouden door de autoriteiten. De betrokkene zal daardoor voor derden minder bruikbaar en interessant worden voor de inzet bij mogelijke terroristische activiteiten of ondersteuning daarvan' (p. 8). Met andere woorden, de meldplicht kan op uiteenlopende manieren voor verschillende doeleinden worden toegepast. Indien een persoon een meldplicht niet naleeft, vormt dat een belangrijke 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', aldus de memorie van toelichting (p. 35).

Veronderstellingen

- Een meldplicht leidt ertoe dat de overheid op regelmatige momenten in de week contact heeft met een persoon, wat ertoe leidt dat
 - de naleving van andere vrijheidsbeperkende maatregelen (contactverbod, uitreisverbod) kan worden gecontroleerd;
 - de overheid zicht houdt op een persoon;
 - de overheid een inschatting kan maken van de risico's en dreiging die van een persoon uitgaat;
 - de overheid de persoon kan begeleiden en een band kan opbouwen met een persoon;
 - het proces van deradicalisering kan worden bevorderd.
- De zichtbaarheid van een persoon voor de overheid leidt ertoe dat personen minder aantrekkelijk worden om ingezet te worden door jihadistische netwerken

2.3 Gebiedsverbod

Wanneer de dreiging die van een persoon uitgaat zich richt op een bepaald gebied, kan een gebiedsverbod worden opgelegd, zo staat in de memorie van toelichting. Het kan gaan om een specifieke plek en de directe omgeving daarvan, zoals het Binnenhof of om een evenement met grote bezoekersaantallen. Over de veronderstelde werking stelt de wetgever:

'Het weren van de betreffende persoon uit een bepaald gebied of van een bepaalde plaats zal hem ernstig belemmeren in het voorbereiden of plegen van bijvoorbeeld een aanslag.' (p. 7)

Ook kan een verbod worden opgelegd voor een bepaalde wijk, gemeente of regio, zodat een persoon geweerd kan worden uit een gebied, zo staat in de memorie van toelichting. Een aanvullende bepaling (art. 2a Twbmt) maakt het tevens mogelijk om elektronisch toezicht in te zetten ten behoeve van de naleving van het gebiedsverbod. Als een persoon zich dan in het gebied begeeft waar hij niet mag komen, kan meteen worden opgetreden en het gevaar worden weggenomen, zo is de veronderstelling.

Veronderstellingen

- Een gebiedsverbod leidt ertoe dat een persoon zich niet in het aangewezen gebied kan begeven.
- Het niet kunnen begeven in een aangewezen gebied, leidt ertoe dat een persoon wordt belemmerd in het plegen van een terroristische aanslag en het verrichten van voorbereidende activiteiten.

2.4 Contactverbod

Naast een gebiedsverbod en meldplicht, biedt de wet ook de mogelijkheid een contactverbod in te stellen. In de memorie van toelichting staat niets over de veronderstelde werking die schuilgaat achter een contactverbod. Wel wordt een voorbeeld gegeven. Een contactverbod kan bijvoorbeeld worden opgelegd als de dreiging is gericht op een bepaalde persoon, bijvoorbeeld iemand *'die "bewerkt" wordt om te komen tot de overtuiging dat hij een individuele verplichting heeft om de islam te verdedigen'* (p. 7). In het actieprogramma 'Integrale aanpak jihadisme' staat beschreven dat een contactverbod kan worden opgelegd *'met het oog op het voorkomen van verdere radicalisering van de terugkeerders, het voorkomen van verdere verspreiding van zijn radicale gedachtegoed en het voorkomen van ronselen'* (p. 8). Uit de algemene delen van de memorie van toelichting kan verder worden opgemaakt dat de aansluiting bij jihadistische netwerken dient te worden ontmoedigd en dat contact met (andere) jihadgangers risico's met zich meebrengt als het bijvoorbeeld gaat om de verspreiding van radicaal gedachtegoed.

Veronderstellingen

- Een contactverbod leidt ertoe dat een persoon geen contact meer onderhoudt met (andere) geradicaliseerde personen voor wie het verbod geldt.
- Het niet meer onderhouden van contact met andere geradicaliseerde personen leidt ertoe dat een persoon niet verder betrokken raakt bij jihadistische netwerken en de verspreiding van radicaal gedachtegoed, en niet geronseld kan worden of zelf kan ronselen voor de jihadistische strijd.

Het is opmerkelijk dat de wetgever bij het wetsvoorstel verder niet ingaat op de problemen die zich mogelijk voor kunnen doen bij handhaving van het contactverbod. Gezien de hedendaagse verwevenheid tussen offline en online interacties, zijn die handhavingsproblemen immers goed voor te stellen. Bij het uitreisverbod staat de wetgever wel uitvoerig stil bij de handhavingsproblematiek.

2.5 Uitreisverbod

Het voorkomen van uitreizen naar een terroristisch strijdgebied is een belangrijk doel van de wet. Nu bestond er al een Paspoortwet waarmee paspoorten kunnen worden geweigerd of vervallen worden verklaard, maar bij de paspoortmaatregel kunnen mensen wier paspoort vervallen is verklaard, nog steeds afreizen naar conflictgebieden met andere reisdocumenten zoals een identiteitskaart of een paspoort van het land van andere nationaliteit (in geval van een dubbele nationaliteit). Als een paspoortmaatregel is opgelegd, wordt de identiteitskaart of een buitenlands paspoort immers niet afgenomen. Het is goed mogelijk om met een Nederlandse ID-kaart legaal naar Turkije te reizen en van daaruit illegaal de grens over te gaan naar Syrië. Om deze route te bemoeilijken, wilde de wetgever een verbod aan personen kunnen opleggen het Schengengebied te verlaten. Dat uitreisverbod staat in

artikel 3 van de Twbmt. Maar het uitreisverbod kent ook beperkingen; het kan in principe alleen aan de buitengrenzen van het Schengen-gebied worden gehandhaafd, want alleen daar vinden grenscontroles plaats. Die controle bij de buitengrenzen van Schengen geldt echter niet voor mensen die twee paspoorten bezitten vanwege een dubbele nationaliteit. Als mensen uitreizen met een niet-Nederlands reisdocument, kan de beschreven strategie niet worden toegepast, het tweede paspoort is immers gewoon geldig. Er kan in dat geval alleen worden opgetreden als de persoon al in Nederland bij een grensovergang (bijvoorbeeld op Schiphol) op een ander, niet Nederlands reisdocument wil uitreizen en wordt gesignaleerd. Dan zou al sprake kunnen zijn van een poging tot uitreizen en kan de persoon worden aangehouden. Naar aanleiding van dit handhavingsprobleem stelt de minister dat van het uitreisverbod toch ook een afschrikkende werking uit zal kunnen gaan. *'Hoewel het uitreisverbod voor deze groep personen aan de buitengrenzen lastiger te handhaven zal zijn, mag toch worden verondersteld dat van een strafrechtelijk te handhaven uitreisverbod in combinatie met een gereede kans op signalering bij grensoverschrijding, mogelijk een afschrikkende werking zal uitgaan'*, aldus de memorie van toelichting (p.37).

Veronderstelling

- Het uitreisverbod leidt ertoe dat een persoon wordt afgeschrikt om naar het buitenland te reizen om zich daar aan te sluiten bij jihadistische strijdgroepen, wat ertoe leidt dat de persoon niet uitreist.

2.6 Weigeren of intrekken van beschikkingen

Een andere bevoegdheid uit de Twbmt, geregeld in artikel 6, is het weigeren of intrekken van beschikkingen zoals subsidies, vergunning, ontheffing of erkenning. Een bestuursorgaan zou bevoegd moeten zijn een aanvraag te weigeren of in te trekken, indien er gevaar bestaat dat de beschikking mede zou worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De wetgever denkt bijvoorbeeld aan de subsidie voor een stichting die activiteiten organiseert voor jongeren in een wijk, terwijl later blijkt dat de stichting banden heeft met een terroristische organisatie. In die gevallen zou het mogelijk moeten zijn om op te treden. De regeling is vergelijkbaar met de Bibob werkwijze, die kan worden ingezet ter voorkoming van ongewilde overheidssteun aan georganiseerde criminaliteit en witwaspraktijken. Met artikel 6 van de Twbmt wordt beoogd een 'algemene weigerings- en intrekingsgrond' te creëren, die niet beperkt is tot een aantal beschikkingen waar dat expliciet voor is bepaald. *'Met de voorgestelde bevoegdheid wordt ongewilde facilitering van overheidswege van terroristische activiteiten tegengaan. Tevens wordt het opzetten en onderhouden van terroristische of aan terrorisme gerelateerde structuren bemoeilijkt.'*, aldus de memorie van toelichting (p. 18/19).

Veronderstellingen

- Het intrekken of weigeren van beschikkingen leidt ertoe dat ongewilde overheidssteun aan terroristische activiteiten wordt voorkomen of gestopt.
- Het voorkomen of stoppen van overheidssteun aan terroristische activiteiten leidt ertoe dat deze activiteiten worden verstoord en terroristische netwerken worden tegengewerkt.

2.7 Uitvoering en implementatie

Aan het slot van de memorie van toelichting benadrukt de wetgever nog eens dat de bestuurlijke maatregelen passen binnen de persoonsgerichte aanpak op lokaal niveau. Voor toepassing van de wet gaat het om personen die al bekend zijn bij lokale autoriteiten vanwege hun gedragingen en het mogelijke risico dat zij vormen in verband met terroristische activiteiten. Personen die in aanmerking komen voor de maatregelen, zullen reeds in het vizier zijn van het lokale casusoverleg en organisaties zoals gemeenten, politie, het OM, de AIVD en de IND. De maatregelen uit de Twbmt staan dus niet op zichzelf maar maken onderdeel uit van de lokale multidisciplinaire aanpak. In het lokale casusoverleg overleggen uiteenlopende lokale partners met elkaar over (teruggekeerde) uitreizigers en andere geradicaliseerde personen en wisselen zij informatie uit. Op basis van de beschikbare informatie tijdens dat overleg wordt een inschatting gemaakt van de dreiging die uitgaat van een persoon en wordt bekeken wat goede interventies zouden kunnen zijn om die dreiging te verminderen. Het lokale casusoverleg zou volgens de wetgever ook het voortouw moeten nemen in het opleggen van de maatregelen. Indien daar het plan ontstaat om een maatregel op te leggen, kan aan de minister een verzoek worden gedaan. Hier zullen volgens de minister nagenoeg geen uitvoeringslasten mee gemoeid zijn. Het opleggen van een maatregel zou zelfs, volgens de minister, *'een ondersteuning kunnen betekenen voor de gekozen aanpak en mogelijk zelfs een verlichting van het werk van deze organisatie'* (p. 47).

Ten aanzien van werklasten veronderstelt de wetgever verder niet dat de werkdruk en uitvoeringslasten zullen stijgen, want de verwachting is dat de bestuurlijke maatregelen niet op grote schaal zullen worden toegepast, onder meer vanwege de zware eisen die gesteld worden. *'Het zal in de praktijk waarschijnlijk om hooguit enkele personen gaan'*, aldus de memorie van toelichting (p. 47). Een pagina eerder in de memorie van toelichting worden andere aantallen genoemd, op basis van *'reeds bekende casuïstiek'*. Voor het gebiedsverbod, contactverbod en het weigeren/intrekken van de beschikking wordt verwacht dat het een gering aantal personen treft en wordt geschat dat minder dan tien maatregelen per jaar zullen worden opgelegd. Van de meldplicht wordt verwacht dat die vaker zal worden opgelegd, die verwachting geldt ook voor het uitreisverbod. Verder verwacht de minister dat personen in vrijwel alle gevallen beroep zullen instellen tegen het genomen besluit (p. 46). Maar gezien het geringe aantal verwachte gevallen, zal de uitvoering van de maatregelen *'binnen de bestaande bekostiging'* mogelijk zijn.

3 Juridische kader

Dit hoofdstuk bevat het juridische kader van de wet. Op een aantal plekken komen tevens kritiekpunten aan de orde die door verschillende organisaties zijn geuit tijdens de consultatieronde van het wetsvoorstel.

3.1 Meldplicht, gebiedsverbod en contactverbod: criteria en toepassing

Artikel 2 van de Twbmt noemt de meldplicht, het gebiedsverbod en het contactverbod als maatregelen. In het eerste lid worden de criteria voor toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregelen genoemd:

'ONZE MINISTER KAN, INDIEN DAT NOODZAKELIJK IS MET HET OOG OP DE BESCHERMING VAN DE NATIONALE VEILIGHEID, AAN EEN PERSOON DIE OP GROND VAN ZIJN GEDRAGINGEN IN VERBAND KAN WORDEN GE- BRACHT MET TERRORISTISCHE ACTIVITEITEN OF DE ONDERSTEUNING DAARVAN, EEN MAATREGEL OPLEGGEN STREKKENDE TOT BEPERKING VAN DE VRIJHEID VAN BEWEGING.'

De eerste voorwaarde voor toepassing van deze vrijheidsbeperkende maatregelen uit de wet is dat de betreffende persoon 'door zijn persoonlijke gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan'. Bij die gedragingen gaat het om een 'samenstel van gedragingen' die tezamen een dreiging vormen voor de nationale veiligheid. Dat samenstel wordt in de memoerie van toelichting¹² geïllustreerd aan de hand van een aantal voorbeelden:

'Gedacht kan worden aan contacten met andere geradicaliseerde personen, gecombineerd met een opvallende belangstelling voor bepaalde objecten of evenementen. Ook kan gedacht worden 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.' (p.6/7)

De tweede voorwaarde voor toepassing van de wet is dat de maatregel noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Dat vereiste komt voort uit de grondrechtensystematiek, waarbij de vrijheid van beweging – een grondrecht – alleen onder bepaalde voorwaarden mag worden beperkt.¹³ Noodzakelijkheid met het oog op de nationale veiligheid is zo'n voorwaarde. Die noodzakelijkheid maakt dat er zware eisen worden gesteld aan het opleggen van de maatregelen: deze moeten *effectief* zijn (wordt de nationale veiligheid er wel door beschermd?), *proportioneel* (wordt de bewegingsvrijheid niet sterker beperkt dan strikt noodzakelijk?) en moeten voldoen aan de eisen van *subsidiariteit* (zijn er geen minder belastende alternatieven voorhanden?).

¹² Kamerstukken II 2015/16 34359, 3

¹³ Vrijheid van beweging is een grondrecht (art. 2 van het vierde protocol bij het EVRM), dat volgens de wet alleen mag worden beperkt als de maatregel proportioneel is, als de beperking bij de wet is voorzien en als deze noodzakelijk is met het oog op bepaalde belangen zoals gevaar voor de nationale veiligheid.

Voorzienbaarheid

De begrippen 'nationale veiligheid' en 'terroristische activiteiten' worden in de memorie van toelichting niet nader gedefinieerd. Als het echter gaat om terroristische activiteiten, staat het volgens de minister buiten twijfel dat daar de nationale veiligheid in het geding is. Maar wat wordt verstaan onder 'terroristische activiteiten' en onder 'gedragingen die daarmee in verband kunnen worden gebracht'? Door uiteenlopende organisaties is tijdens de consultatieronde van het wetsvoorstel kritiek geuit op de breed geformuleerde toepassingscriteria.¹⁴ Het is onduidelijk welke gedragingen onder de wet geschaard kunnen worden, zo luidt de kritiek, en daardoor is de rechtszekerheid van burgers in het geding. Daarbij wordt gewezen op de 'voorzienbaarheids' eis, dat wil zeggen dat een grondrecht alleen mag worden beperkt als de maatregel bij de wet is voorzien; het moet voor iedereen voldoende duidelijk zijn dat de overheid in bepaalde situaties mag optreden. In deze context gaat het bij voorzienbaarheid om de vraag of het voor burgers voldoende duidelijk is op grond van welke gedragingen een maatregel uit de Twbmt door de overheid kan worden opgelegd.¹⁵ De vraag is onder meer of niet concreter in de wet kan worden opgenomen om welke gedragingen het nu precies gaat.

De wetgever stelt over deze voorzienbaarheids' eis dat het bestuur 'een zekere interpretatievrijheid bij de uitleg van het begrip' hoort te hebben. De waarborg om niet al te lichtvaardig met de begrippen om te gaan, zit volgens de wetgever in het noodzakelijkheidsvereiste. *'Een brede uitleg van het begrip terroristische activiteiten doet immers niets af aan de zware eisen die aan de motivering van een besluit tot oplegging van een maatregel worden gesteld ten aanzien van de noodzakelijkheid'*, aldus de memorie van toelichting.

Elektronisch toezicht

Een aanvullend artikel (artikel 2a Twbmt) maakt het tevens mogelijk om elektronisch toezicht in te zetten ten behoeve van de naleving van het gebiedsverbod. Het elektronische toezicht gaat gepaard met reclasseringstoezicht. Het kan echter niet worden ingezet als zelfstandige maatregel en evenmin kan het worden opgelegd in combinatie met andere maatregelen uit de wet, dus alleen in combinatie met het gebiedsverbod. Toepassing van de enkelband vergt ook een apart besluit van de minister met een zelfstandige motivering.

3.2 Uitreisverbod

Het voorkomen van uitreizen naar een terroristisch strijdgebied is een belangrijk doel van de wet. Nu bestaat er al een Paspoortwet waarmee paspoorten op grond van artikel 23 van die wet kunnen worden geweigerd of vervallen worden verklaard, als een gegronde verdenking bestaat dat een persoon 'buiten het Koninkrijk handelingen verricht die een bedreiging vormen voor de veiligheid van het Koninkrijk of daarmee bevriende mogendheden'. De burgemeester neemt in dat geval het besluit tot vervallenverklaring. De paspoortwet wordt al actief toegepast bij personen van

¹⁴ Er is advies uitgebracht door Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Nederlandse genootschap voor burgemeesters, het college van PG's, de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, het College van Rechten van de Mens, het Nederlandse juristen comité voor de Mensenrechten, de burgemeesters van Amsterdam en Den Haag en de commissie Meijers (een onafhankelijke groep van experts die adviseert over Europees straf-, asiel-, migratie-, privacy, non-discriminatie en institutioneel recht). Ook de afdeling van de Raad van State maakte in haar advies kritische opmerkingen omtrent dit punt. Zie ook Tuna (2018).

¹⁵ Zie o.a. Advies van het College voor de Rechten van de Mens, 2015.

wie het vermoeden bestaat dat ze willen uitreizen naar bijvoorbeeld Syrië om zich aan te sluiten bij terroristische groepen, maar de wetgever meent dat er behoefte is aan aanvullende maatregelen om het uitreizen te verhinderen. Bij de paspoortmaatregel kunnen mensen wier paspoort vervallen is verklaard (en die daardoor ook geregistreerd staan in het paspoortsignaleringsysteem), nog steeds afreizen naar conflictgebieden met andere reisdocumenten zoals een identiteitskaart of een paspoort van het land van andere nationaliteit (in geval van een dubbele nationaliteit). Als een paspoortmaatregel is opgelegd, wordt de identiteitskaart of een buitenlands paspoort namelijk niet afgenomen. Het is goed mogelijk om met een Nederlandse ID-kaart legaal naar Turkije te reizen en van daaruit illegaal de grens over te gaan naar Syrië. Om deze route te bemoeilijken, wil de wetgever een verbod aan personen kunnen opleggen het Schengengebied te verlaten. Dat uitreisverbod staat in artikel 3 van de Twbmt:

'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 NEDERLANDERSCHAP.'

De eerste voorwaarde voor toepassing van het uitreisverbod is dat er 'gegronde vermoedens' bestaan dat een persoon zal uitreizen (buiten het Schengengebied) om zich bij een terroristische organisatie aan te sluiten. Hetzelfde criterium wordt als voorwaarde gehanteerd bij het laten vervallen van een paspoort. Voor het uitreisverbod moet zo'n 'gegrond vermoeden' blijken uit concrete informatie over de plannen van iemand om uit te reizen. De memorie van toelichting noemt drie elementen waaruit de intentie van iemand om uit te reizen kan blijken, te weten *'uitlatingen van betrokkene over zijn voornemen om uit te reizen, bestaande connecties met een terroristische organisatie of voorbereidingshandelingen voor de uitreis. De combinatie van deze elementen kan een gegrond vermoeden opleveren.'* (p.15). In het protocol voor de wet, dat later door de NCTV voor overheidsfunctionarissen in het lokale beleidsveld is opgesteld, staat dat aan twee van de drie criteria moet zijn voldaan, wil sprake zijn van een gegrond vermoeden. De criteria dienen te worden onderbouwd *'met objectieve feiten of gedragingen en een enkele constatering of gedraging is onvoldoende'* zo vermeldt het protocol (p. 21).

Een tweede voorwaarde voor opleggen van het uitreisverbod is dat het moet gaan om aansluiting bij een terroristische organisatie die is geplaatst op een lijst van organisaties die *'deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid'*. Die lijst is door de Minister opgesteld voor toepassing van wetgeving omtrent het intrekken van het Nederlanderschap.¹⁶ Het uitreisverbod sluit aan bij de logica van deze wet, namelijk dat er alleen terroristische groepen op staan die op dit moment als bedreigend worden gezien voor de Nederlandse rechtsorde. Die lijst wordt samengesteld op basis van bronnen als veiligheidsdiensten, het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, politie en OM. Groepen als de PKK, de Tamil Tijgers en Farc vallen daar momenteel niet onder *'omdat ze geen gewelddadige strijd voeren tegen het gehele westen en de waarden waar de westerse wereld voor staat'*, aldus de wetgever (p. 16). Het is

16 Artikel 14, 4^e lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid).

zogezegd een dynamische lijst die kan worden aangepast aan veranderende omstandigheden. Bij de invoering van de wet in 2017 staan op de lijst de organisaties ISIS, Al Qaida en Hayát Tahrir al-Sham (voorheen Al Nusra) en organisaties die hieraan zijn gelieerd.

Naast deze voorwaarden moet, net zoals bij de andere vrijheidsbeperkende maatregelen, zijn voldaan aan de voorwaarden van noodzakelijkheid met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Hier geldt eveneens de eis van effectiviteit, proportionaliteit en subsidiariteit. Die eis is toegevoegd na opmerkingen in de consultatieronde van de commissie Meijers.

Handhaving uitreisverbod

Het uitreisverbod kan in principe alleen aan de buitengrenzen van het Schengen-gebied worden gehandhaafd, alleen daar vinden immers nog grenscontroles plaats. Over die handhaving van het uitreisverbod zijn in de consultatieronde van het wetsvoorstel door verschillende organisaties kritische vragen gesteld, met name door de Commissie Meijers. Op grond waarvan is de Nederlandse wetgever bevoegd om regels op te stellen over een verbod om het Schengengebied uit te reizen? Nederland kan de grenscontrole van andere EU-lidstaten toch niet regelen? De minister beaamt dat grensbewakers in andere landen inderdaad niet kunnen worden verplicht om mee te werken aan een uitreisverbod dat door de Nederlandse staat is opgelegd. In de memorie van toelichting wordt uitvoerig ingegaan op dit lastige aspect van handhaving, in het vorige monitorrapport is dit uitvoering beschreven.¹⁷

3.3 Weigeren of intrekken van beschikkingen

Een andere bevoegdheid uit de Twbmt, geregeld in artikel 6, is het weigeren of intrekken van beschikkingen zoals subsidies, vergunning, ontheffing of erkenning. Een bestuursorgaan zou bevoegd moeten zijn een aanvraag te weigeren of in te trekken, indien er gevaar bestaat dat de beschikking mede zou worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De wetgever denkt bijvoorbeeld aan de subsidie voor een stichting die activiteiten organiseert voor jongeren in een wijk, terwijl later blijkt dat de stichting banden heeft met een terroristische organisatie. In die gevallen zou het mogelijk moeten zijn om op te treden. De regeling is vergelijkbaar met de Bibob werkwijze, die kan worden ingezet ter voorkoming van ongewilde overheidssteun aan georganiseerde criminaliteit en witwaspraktijken.¹⁸ Het criterium voor inzet van de Wet Bibob is echter een vermoeden van 'strafbare feiten' en dat is niet van toepassing op de situaties waar de Twbmt in wil voorzien. Daarnaast bevat de Wet Bibob een beperkte lijst van type beschikkingen waarop de wet van toepassing is (art. 1, lid 1 onder c Wet Bibob). Met artikel 6 van de Twbmt wordt echter beoogt een 'algemene weigerings- en intrekingsgrond' te creëren, die niet beperkt is tot een aantal beschikkingen waar dat expliciet voor is bepaald. *'Met de voorgestelde bevoegdheid wordt ongewilde facilitering van overheidswege van terroristische activiteiten tegengaan. Tevens wordt het opzetten en onderhouden van terroristische of aan terrorisme gerelateerde structuren bemoeilijkt'*, aldus de memorie van toelichting (p. 18/19).

¹⁷ Van Gestel e.a 2019: 22 e.v.

¹⁸ De Wet bevordering integriteitsbeoordeling openbaar bestuur (wet Bibob).

Voorwaarde voor de inzet van de bevoegdheid

Ook hier is de eerste voorwaarde dat gedragingen (van aanvrager, subsidieontvanger of houder van een vergunning of ontheffing) in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De tweede voorwaarde is dat de betreffende beschikking (dus: subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning) mede zal worden gebruikt voor terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Dat betekent dat indien gedragingen (van aanvrager etc.) wel in verband gebracht kunnen worden met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, maar er geen ernstig gevaar bestaat dat *de beschikking* wordt gebruikt voor terroristische activiteiten, niet aan alle voorwaarden is voldaan. In dat geval kan het bestuursorgaan niet overgaan tot weigering of intrekken van de beschikking. Als voorbeeld van een situatie waarbij een vergunning wordt misbruikt voor terroristische activiteiten, noemt de wetgever *'het organiseren van een vergunningplichtig evenement ten tijde van het optreden van een bedreigde persoon in een bepaalde gemeente'* (p.18).

3.4 Motivering, duur en verlengingen

De hiervoor beschreven vereisten voor toepassing van de Twbmt dienen per individueel geval te worden gemotiveerd, zo benadrukt de memorie van toelichting. Ook moet elke maatregel apart worden gemotiveerd. Er wordt een goede onderbouwing vereist wat betreft noodzakelijkheid, gegronde vermoedens en andere vereiste voorwaarden.

Bestuurlijke maatregelen worden opgelegd voor de duur van ten hoogste zes maanden (*'maar niet langer dan strikt noodzakelijk voor de bescherming van de nationale veiligheid'*), en kunnen telkens worden verlengd met zes maanden, zo bepaalt artikel 4 van de Twbmt. De minister benadrukt dat verlenging geen automatisme is maar dat daar dezelfde eisen voor gelden als bij het eerste besluit. Een verlenging dient opnieuw goed te worden onderbouwd met actuele feiten en omstandigheden. Verder kan tussentijds een maatregel worden gewijzigd of ingetrokken als er nieuwe feiten of omstandigheden zijn die daartoe aanleiding zijn. Lid 4 van het artikel bepaalt dat een maatregel in ieder geval wordt ingetrokken *'zodra deze niet langer noodzakelijk is met het oog op de nationale veiligheid'*.

3.5 Misdrijf en voorlopige hechtenis

Overtreding van de verboden of verplichtingen die op basis van de Twbmt zijn opgelegd, is een misdrijf waar een gevangenisstraf van maximaal een jaar op staat of een geldboete van de derde categorie (€ 8000). Dat is geregeld in artikel 8 van de Twbmt. De overtreder kan ook in voorlopige hechtenis worden gehouden (art. 67 WvSv).

3.6 Minister is bevoegd

De minister is het bevoegde orgaan om de maatregelen op te leggen, ondanks het feit dat de *'regie'* over de aanpak van geradicaliseerde personen in principe ligt op lokaal niveau. Om de aanpak van terrorisme gecentreerd bij één instantie te houden, komt de bevoegdheid bij de Minister van Justitie en Veiligheid te liggen en niet bij de burgemeester. De wetgever motiveert dat verder door te wijzen op het

grensoverschrijdende karakter van de maatregelen en door te stellen dat het te beschermen belang, namelijk de nationale veiligheid, het lokale niveau te boven gaat. Wel is het de bedoeling dat bij besluitvorming omtrent het opleggen van maatregelen nauw met de burgemeesters en gemeenten wordt afgestemd en samengewerkt. In de wet is in artikel 7 opgenomen dat de minister verplicht is om bij de voorbereiding van een besluit in overleg te treden met de burgemeester van de woonplaats van de betrokken persoon, tenzij de spoedeisendheid van de situatie dat niet toelaat.

3.7 Rechtsbescherming

Rechtstreeks in beroep bij de rechter

De wet maakt een paar uitzonderingen op het reguliere bestuursrecht omtrent rechtsbescherming. Volgens de reguliere regels moet iemand eerst bezwaar aantekenen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, alvorens men naar de rechter kan om beroep aan te tekenen. Voor de Twbmt is daar, in artikel 5 van de wet, een uitzondering op gemaakt vanwege het vrijheidsbeperkende karakter van de maatregelen. Personen kunnen, nadat een maatregel is opgelegd, meteen naar de rechter om beroep aan te tekenen. De zogenaamde 'bezwaarfase' wordt bij de Twbmt dus overgeslagen omwille van het belang van personen om zo snel mogelijk duidelijkheid te kunnen krijgen over de rechtmatigheid van een opgelegde maatregel. Binnen zes weken na opleggen van de maatregelen kan een persoon beroep aantekenen bij de rechtbank. Daar komt bij dat de rechtbank verplicht is de zaak versneld te behandelen én dat de rechtbank verplicht is om, bij de beoordeling van het beroep, rekening te houden met feiten en omstandigheden die zich eventueel *na* het bestreden besluit nog hebben voorgedaan. Die zogenaamde *ex nunc* toetsing is ook een afwijking van het reguliere bestuursrecht, normaliter dient de rechter uit te gaan van de situatie zoals die was tijdens het nemen van het besluit (*ex tunc*). Deze uitzonderingen op het reguliere bestuursrecht geven extra waarborgen als het gaat om rechtsbescherming van personen die te maken krijgen met een maatregel uit de Tijdelijke wet.¹⁹ Daar staat een sterke beperking van de rechtsbescherming tegenover als het gaat om inzage in de vertrouwelijke informatie op grond waarvan een beslissing is genomen, waarover hieronder meer.

Geen inzage in vertrouwelijke informatie

Een bestuurlijke rapportage kan gebaseerd zijn op vertrouwelijke informatie, die niet door de betrokken persoon – over wie het dossier gaat – mag worden ingezien.²⁰ Dat is bijvoorbeeld het geval als informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is opgenomen, maar geldt ook voor vertrouwelijke informatie afkomstig van andere organisaties zoals politie en OM. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is in artikel 8:29 een regeling opgenomen die bepaalt hoe men om dient te gaan met het verstrekken van zulke geheime informatie, als die informatie de grondslag vormt voor een besluit. Het artikel schrijft voor dat als een informatiebron een beroep doet op gewichtige belangen (waaronder de nationale veiligheid), zij bij het verstrekken van informatie als voorwaarde kan stellen dat de informatie geheim

19 De werking van de maatregel wordt echter niet geschorst door het ingestelde beroep, iets waar mensenrechtenorganisaties wel voor pleiten.

20 Een bestuurlijke rapportage wordt doorgaans opgesteld door de politie om het bestuur in staat te stellen bestuursrechtelijke maatregelen te treffen. Het bevat vaak vertrouwelijke informatie afkomstig van politie en OM uit politiebestanden en/of opsporingsdossiers.

dient te blijven en alleen door de rechter mag worden ingezien. Dan wordt de informatie zogezegd onder 'beperkte kennisname' verstrekt. In deze context gaat het dan om informatie die in een bestuurlijke rapportage is opgenomen ter motivatie van de maatregel. De rechtbank beoordeelt bij elke casus of deze 'beperkte kennisname' met het oog op de nationale veiligheid gerechtvaardigd is. Indien dat het geval is, kan alleen met toestemming van beide procespartijen de vertrouwelijke informatie worden ingezien door de rechter. De informatie blijft dan echter geheim, wat betekent dat de persoon zelf en diens advocaat geen inzage krijgen in deze informatie en dus geen kennis hebben van de achterliggende stukken waar het besluit op is gebaseerd. Als de betreffende persoon geen toestemming geeft, mag ook de rechter de vertrouwelijke informatie niet inzien. Deze moet dan een oordeel vellen over de rechtmatigheid van de maatregel op basis van het besluit, zonder de achterliggende bestuurlijke rapportage in te kunnen zien. Doorgaans werkt dat in het nadeel van de persoon die geen toestemming heeft gegeven, zo kan worden opgevoerd uit de memorie van toelichting. *'Uit de jurisprudentie, met name in het kader van Vreemdelingenrecht, kan worden afgeleid dat het weigeren van toestemming om mede op grondslag van de vertrouwelijke informatie uitspraak te doen, in beginsel voor risico komt van degene die dat heeft geweigerd'*, aldus de minister (p. 31). Ook in andere documenten wordt gewezen op de risico's voor de partij die geen toestemming geeft voor inzage door de rechter.²¹

Op deze regeling is veel kritiek gekomen vanuit staatsrechtelijk perspectief. Mensen die slechts in beperkte mate toegang hebben tot informatie op grond waarvan een vrijheidsbeperkende maatregel voor hen is opgelegd, zo is de gedachte, hebben geen recht meer op een eerlijk proces. Mensen zijn dan immers niet goed meer in staat om zich effectief te kunnen verweren, ze missen de noodzakelijke kennis daarvoor die de andere partijen wel hebben. Er is bijvoorbeeld geen gelegenheid om de betrouwbaarheid van geheime informatie te weerleggen of van een andere duiding te voorzien.²² De minister erkent deze kwetsbaarheid van de verdediging, maar stelt dat er zwaarwegende belangen in de weg staan aan verstrekking van de stukken. Hij wijst hierbij op de noodzakelijke bescherming van de bronnen: *'voor een belangrijk deel zal deze informatie immers slechts verkregen kunnen worden bij een absolute garantie van bescherming van de bron'*, aldus de memorie van toelichting (p.31).

21 Bijvoorbeeld in het rapport 'Paspoortmaatregel en uitreisverbod' van Amnesty International (2017:37).

22 Dit punt raakt het zogenaamde 'equality of arms' principe dat is neergelegd in artikel 6 van het EVRM. Zie hierover onder andere Amnesty International (2017) en Schlossels e.a (2019: paragraaf 753)

4 Toepassing van de wet

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de maatregelen uit de Twbmt die in de eerste tweeënhalf jaar na de inwerkingtreding van de wet zijn opgelegd (maart 2017 - september 2019). De eerste paragraaf (4.1) beschrijft in vogelvlucht de voorlichting en implementatie van de wet. De paragraaf daarna (4.2) bevat een globale beschrijving van de wijze waarop de inzet van de wet is overwogen door lokale actoren, in hoeveel casussen een bestuurlijke rapportage is opgesteld en waar dat toe heeft geleid. In de paragraaf daarna (4.3) wordt een overzicht gegeven van de casussen waarbij de maatregelen ook werkelijk zijn opgelegd. Aan de orde komen een aantal kenmerken van deze casussen zoals type maatregelen, het verloop van de zaak en het aantal verlengingen. De inhoudelijke overwegingen om de maatregelen al dan niet op te leggen, komen in het vervolg van het rapport aan bod.

4.1 Voorlichting en implementatie

Nadat het wetsvoorstel begin 2017 door de Eerste Kamer werd aangenomen, zijn er op lokaal niveau voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd waarin de wet centraal stond en waar de NCTV nauw bij betrokken was. In elk lokaal multidisciplinair casuoverleg is voorlichting gegeven over de wet, meestal door de lokale adviseurs van de NCTV. Deze lokale NCTV-adviseurs fungeren als schakel tussen lokale actoren en het lokale casuoverleg enerzijds, en het nationale niveau en de NCTV anderzijds. Zij onderhouden vanuit de NCTV contact met lokale actoren (zoals politie, OM, gemeente), geven advies en zijn in principe het eerste aanspreekpunt voor hen. Ook wonen zij het lokale casuoverleg soms bij, al dan niet op verzoek van lokale actoren. Bij de uitvoering van de maatregelen uit de Twbmt vormen deze NCTV-adviseurs dus een brug tussen het landelijk opererende NCTV en het lokale niveau waarop casussen worden besproken.

Op nationaal niveau verricht een aantal medewerkers van de NCTV werkzaamheden ten behoeve van de uitvoering van de Twbmt. Zij beoordelen informatie die lokale actoren aandragen over een casus en bereiden besluiten voor omtrent de inzet van de Twbmt. Door deze NCTV-medewerkers vindt feitelijk de beslissing plaats over het wel of niet opleggen van een maatregel. Op grond van beschikbare informatie in de bestuurlijke rapportage wordt gekeken of een zaak in aanmerking komt en worden adviezen gegeven aan lokale actoren en aan de lokale NCTV-adviseurs, bijvoorbeeld over nog ontbrekende gegevens. Tevens stellen de NCTV-medewerkers het voornemen op. Het voornemen wordt ook voorgelegd aan de juridische adviseur van de NCTV en de adviseur van de directie Wetgeving (van het ministerie van Justitie en Veiligheid). Als iedereen akkoord gaat, wordt het voornemen aan de betreffende persoon uitgereikt door politie of reclassering. De eventuele zienswijze van de betrokkene en het horen van belanghebbenden wordt ook door NCTV-medewerkers uitgevoerd en beoordeeld. Vervolgens stellen zij een beschikking op die door het hoofd van de NCTV, die het mandaat heeft om deze besluiten namens de minister te nemen, ondertekend kan worden. Dan is het besluit tot oplegging van de maatregel genomen en is het aan lokale actoren (politie en reclassering) om de beschikking uit te reiken en de maatregelen te handhaven.

4.2 Casuïstiek waarbij de Twbmt is overwogen

De maatregelen uit de nieuwe wet komen niet vaak aan de orde tijdens het lokale multidisciplinaire casusoverleg, zo komt naar voren uit de afgenomen interviews met functionarissen die het casusoverleg bijwonen. Dat is tijdens de eerste monitorronde geconstateerd en blijkt in de tweede monitorronde evenzeer het geval te zijn. Tijdens het casusoverleg worden, naast strafrechtelijke middelen, vooral interventies overwogen die op het terrein liggen van zorgverlening en maatschappelijke hulp. De vrijheidsbeperkende maatregelen uit de Tijdelijke wet worden niet 'standaard' als optie overwogen als men een casus bespreekt waarbij naar interventies wordt gezocht om een mogelijke terroristische dreiging te verminderen.

Niettemin is sinds de inwerkingtreding van de wet op lokaal niveau in tientallen gevallen wél overwogen om gebruik te maken van de Tijdelijke wet.²³ Soms betrof het een optie die alleen aan de orde kwam tijdens een bespreking in het lokale casusoverleg of in een ander lokaal overleg. Vaak werd de mogelijkheid om de Twbmt op te leggen tevens besproken met de lokale NCTV-adviseur. Een enkele keer werd tijdens een casusbespreking door de lokale adviseur van de NCTV gewezen op de mogelijkheid een maatregel uit de Twbmt op te leggen.

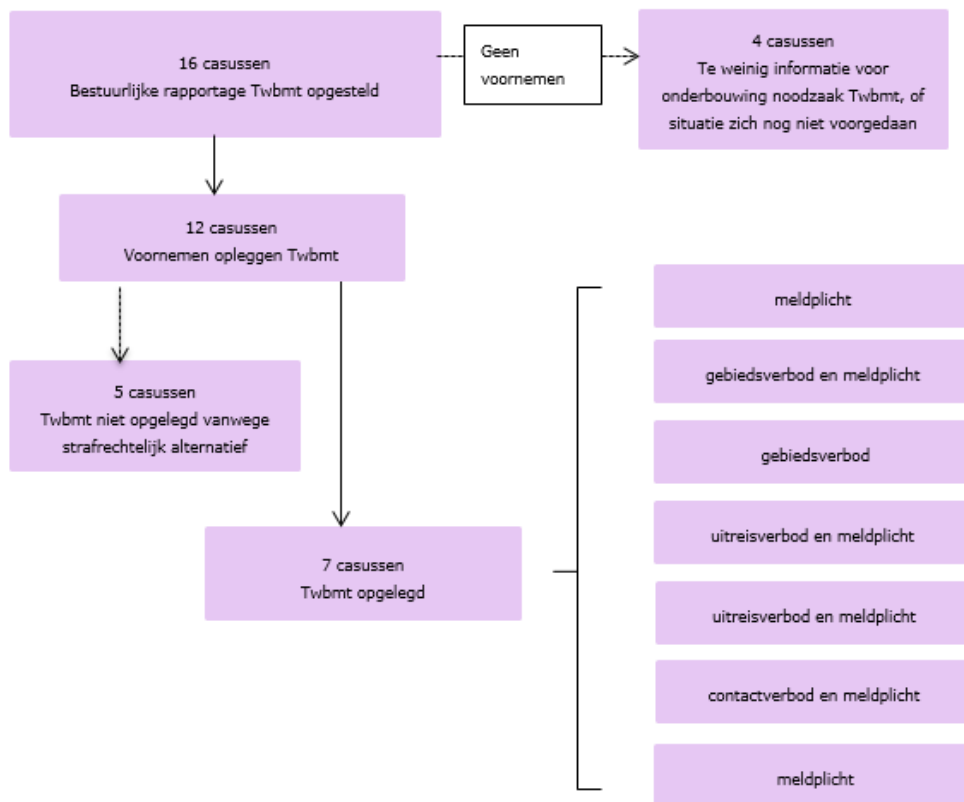
In het merendeel van de gevallen waarbij de inzet van de Twbmt is overwogen, is uiteindelijk gekozen voor een andere optie. In een deel van de overwogen casuïstiek was dat vanwege het ontbreken van voldoende relevante actuele informatie die nodig is voor de inzet van de Twbmt. Daarnaast bleken gaandeweg toch andere opties voorhanden te zijn, bijvoorbeeld op het terrein van maatschappelijke zorg, waardoor werd afgezien van de inzet van de Twbmt. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de overwegingen bij het al dan niet inzetten van de maatregelen.

Casussen waarvoor een bestuurlijke rapportage is opgesteld

In zestien casussen is door lokale actoren een bestuurlijke rapportage opgesteld, veelal na gedachtewisseling met medewerkers van de NCTV. Rapportages zijn meestal opgesteld door functionarissen van de politie (lokale eenheden), enkele keren door functionarissen van het Openbaar Ministerie (arrondissementsparketten). Informatie in de rapportages kwam uit (lopende en afgesloten) opsporingsonderzoeken, uit politiebesteden, van inlichtingendiensten en was daarnaast soms afkomstig van lokale maatschappelijke organisaties. In figuur 1 is schematisch weergegeven waar de bestuurlijke rapportages toe hebben geleid.

23 Het gaat om minstens zestig gevallen die we in deze onderzoeksperiode hebben geteld. Er zijn geen exacte aantallen te geven omdat lang niet alle gevallen waarbij de inzet van de Tijdelijke wet ter sprake is gekomen, worden geregistreerd. In een groot deel van die gevallen is de Tijdelijk wet alleen mondeling in overweging genomen – bijvoorbeeld tijdens een casusoverleg of afstemmingsoverleg – en dan staat er niets over op papier. We hebben geprobeerd om de overwogen gevallen door middel van gesprekken te achterhalen. Het is aannemelijk dat niet alle overwogen gevallen op deze manier zijn achterhaald en om die reden geven we alleen een indicatie van de mate waarin de Twbmt in overweging is genomen. Daar komt bij dat we niet in alle gemeenten interviews hebben afgenomen. Tot slot wordt bij overwegingen soms gewezen op een groep en niet op individuen, bijvoorbeeld 'terugkeerders met kinderen', en dan kunnen ook geen casussen worden geteld.

Figuur 1 Verloop casussen waarvan een bestuurlijke rapportage is gemaakt



In vier gevallen heeft een opgestelde bestuurlijke rapportage niet geleid tot een voornemen om de maatregelen uit de Twbmt op te leggen: in drie van deze gevallen oordeelde de NCTV op basis van de bestuurlijke rapportage dat het niet mogelijk was om maatregelen op te leggen vanwege onvoldoende onderbouwing van de noodzaak hiervan, en in één zaak heeft de noodzaak van de inzet van de wet (de situatie waar de Twbmt voor bedoeld was) zich nog niet voorgedaan.²⁴

In twaalf casussen leidde de bestuurlijke rapportage tot een voornemen om vrijheidsbepalende maatregelen uit de Twbmt op te leggen: in zeven casussen zijn de maatregelen ook werkelijk opgelegd en in vijf gevallen bleken de maatregelen uit de Twbmt toch niet nodig omdat via strafrechtelijke weg een maatregel of straf werd opgelegd. In die gevallen zat de betrokkene in detentie – in afwachting van een (pro forma) zitting of in afwachting van een voorwaardelijke invrijheidstelling – en hield men de maatregelen uit de Twbmt achter de hand voor het geval de persoon vrij zou worden gelaten zonder bijzondere strafrechtelijke voorwaarden. In verschillende casussen vonden meerdere (pro forma) zittingen plaats, in die gevallen is elke keer voor de zitting een aangepaste bestuurlijke rapportage opgesteld en een nieuw voornemen opgesteld. Soms is ook een zienswijze door belanghebbenden ingediend, waar door medewerkers van de NCTV een reactie op is voorbereid, terwijl de Twbmt uiteindelijk niet is ingezet. In een enkel geval heeft het uitreiken van

²⁴ In dit laatste geval is heeft men met het opstellen van een concept-bestuurlijke rapportage geanticipeerd op een situatie die zich mogelijk in de nabije toekomst voor zal doen, er is nog geen verzoek gedaan bij de NCTV.

een voornemen tot verwarring bij de betreffende gedetineerde geleid, die nog in detentie zat en uit het voornemen opmaakte dat hij door de rechter op vrije voeten zou worden gesteld. Dat bleek niet het geval te zijn.

4.3 Opgelegde maatregelen

In de eerste tweeënhalf jaar na inwerkingtreding van de wet zijn in zeven casussen maatregelen uit de Tijdelijke wet opgelegd. Als we kijken naar informatie die duidt op de 'noodzaak' in die zaken om een bestuurlijke maatregel op te leggen, kunnen we de volgende situaties onderscheiden.

In vier casussen gaat het om gedetineerden die in vrijheid zijn gesteld zonder de strafrechtelijke voorwaarden voor reclasseringstoezicht: tweemaal betreft het schorsing van de voorlopige hechtenis van (vermoedelijke) terugkeerders in afwachting van de uitspraak in hoger beroep, en tweemaal betreft het de invrijheidstelling van personen die hun totale straf (voor poging tot uitreizen) in de gevangenis uit hebben gezeten, inclusief het voorwaardelijke deel van hun vrijheidsstraf. In deze vier gevallen wordt de vrijlating zonder reclasseringstoezicht beschouwd als mogelijk gevaar voor de nationale veiligheid.

In twee andere casussen waarbij de maatregelen uit de Twbmt zijn opgelegd, had de noodzaak primair betrekking op het vermoeden dat mensen wilden uitreizen, gecombineerd met informatie over de wil om deel te nemen aan de gewapende strijd en de bereidheid geweld te gebruiken.

In het laatste geval waarbij de Tijdelijke wet is ingezet, gaat het om informatie over activiteiten die andere mensen ertoe aan kunnen zetten om deel te nemen aan terroristische activiteiten en uit te reizen.

In alle bestuurlijke rapportages is verder informatie aanwezig over het aanhangen van gewelddadig jihadistisch gedachtegoed van internationale terroristische organisaties zoals IS en over contacten met IS-sympathisanten en jihadisten die al dan niet naar Syrië zijn uitgereisd. In zes van de zeven casussen bevatten de bestuurlijke rapportages concrete informatie die duidt op het uitreizen van personen naar Syrië of een poging tot uitreizen.

Type maatregelen

In tabel 1 staat een overzicht van de opgelegde maatregelen per casus. Van de zeven casussen waarbij de Twbmt is ingezet, is in twee gevallen een uitreisverbod opgelegd in combinatie met een meldplicht, beide maatregelen aanvankelijk voor de duur van zes maanden. In twee andere gevallen gaat het om een gebiedsverbod; eenmaal als zelfstandige maatregel en eenmaal samen met een meldplicht en elektronisch toezicht (enkelband). Het gebiedsverbod dat in combinatie met de meldplicht en de enkelband werd opgelegd, gold voor de duur van een weekend en had betrekking op het centrum van een stad, waar een jaarlijks terugkerend evenement plaatsvond. Het zelfstandige gebiedsverbod werd in eerste instantie voor de periode van een half jaar opgelegd en gold voor twee woonwijken, omwille van de bescherming van bewoners van wijken tegen de invloed van radicale uitspraken van een imam. Het vermoeden bestond dat hij door zijn optredens mensen zou kunnen aanzetten tot deelname aan de gewapende strijd.

In een andere casus is een contactverbod opgelegd in combinatie met een meldplicht, beide in eerste instantie ook voor de duur van zes maanden. Tot slot is in twee casussen alleen een meldplicht opgelegd. Ook hier zijn de bestuurlijke maatregelen aanvankelijk voor de duur van zes maanden opgelegd.

In zes van de zeven casussen hebben personen dus de verplichting gekregen zich te melden. In alle gevallen moest men zich melden bij een politiebureau, in vijf casussen tweemaal per week en in één casus driemaal per week. Het voornaamste motief voor de inzet van de wet was het houden van toezicht op personen voor wie geen andere middelen meer beschikbaar waren. Verderop in het rapport gaan we daar nader op in.

Er zijn in de onderzoeksperiode voor zover bekend geen subsidies, vergunningen, ontheffing of erkenningen afgewezen of ingetrokken. Voor die maatregel is door lokale actoren ook geen verzoek ingediend.

Overtredingen

In drie van de zeven casussen is gedurende de periode dat de bestuurlijke maatregelen zijn opgelegd, ook strafrechtelijk opgetreden door (terug-)plaatsing van mensen in voorlopige hechtenis. In die gevallen is door de betreffende persoon in strijd gehandeld met de opgelegde verboden en verplichtingen. Een nadere toelichting daarop staat beschreven in het vorige monitorrapport en komt ook in hoofdstuk 6 nog aan bod.²⁵

Intrekken Nederlanderschap

In twee van de zeven casussen waarbij maatregelen uit de Tijdelijke wet zijn opgelegd, is ook het Nederlanderschap ingetrokken vanwege een onherroepelijke veroordeling voor een terroristisch misdrijf (artikel 14 lid 2 Rijkswet op het Nederlanderschap). In beide gevallen werd het voornemen om de nationaliteit in te trekken uitgereikt nog voordat de maatregelen uit de Tijdelijke wet werden opgelegd. In allebei de gevallen is daarna ook het besluit genomen tot intrekken van het Nederlanderschap. Daarbij zijn de personen die het Nederlanderschap verloren ook meteen tot ongewenst vreemdeling verklaard en hebben zij een inreisverbod voor twintig jaar opgelegd gekregen, wat betekent dat ze vanaf dat moment onder het regime vallen van de Vreemdelingenwet. Vanuit de Vreemdelingenwet hebben ze sindsdien ook een meldplicht opgelegd gekregen en een gebiedsgebod. In één geval heeft de betreffende persoon het land inmiddels verlaten. De maatregelen uit de Twbmt wet zijn daardoor niet langer verlengd.

Verlengingen

In de onderzoeksperiode is in vier van de zeven casussen sprake van verlenging van de maatregelen. In die gevallen is bij elke verlenging opnieuw een bestuurlijke rapportage opgesteld door lokale actoren in overleg met medewerkers van de NCTV. Het gaat telkens om verlengingen van een half jaar. In twee gevallen zijn de maatregelen éénmaal verlengd, het ging in het ene geval om een uitreisverbod en in het andere geval om een contactverbod, beide gecombineerd met een meldplicht. Deze zijn dus in totaal voor de periode van een jaar opgelegd en na een jaar zijn de maatregelen gestopt. In de casus waarbij een contactverbod met meldplicht is opgelegd, bestond wel het voornemen om de maatregelen voor de 2e keer te verlengen, maar vanwege het voornemen van de staatssecretaris om het Nederlanderschap in te trekken, is de persoon naar het buitenland geëmigreerd en zijn de maatregelen uit de Twbmt uiteindelijk niet opgelegd. In één casus is de meldplicht uit de Twbmt drie keer met een half jaar verlengd en is deze dus in totaal voor de periode van twee jaar opgelegd. Dit ging gepaard met een gebiedsverbod voor de duur van een weekend – de duur van een jaarlijks terugkerende evenement – die een jaar later opnieuw is opgelegd voor de duur van een weekend. In deze casus zijn na twee jaar alle maatregelen uit de Tijdelijke wet gestopt. In één

²⁵ Van Gestel e.a 2019: 33 e.v.

casus is het gebiedsverbod uit de Tijdelijke wet viermaal met een half jaar verlengd, deze is dus inmiddels voor de periode van tweeënhalf jaar opgelegd. Deze maatregel loopt nog tijdens het schrijven van dit rapport.

Ten aanzien van de casussen waarbij geen sprake is van verlenging kan het volgende worden gezegd.

In twee casussen zijn maatregelen niet verlengd van personen die in de tussentijd weer in voorlopige hechtenis zijn gesteld vanwege een strafbaar feit. In die gevallen hebben mensen via strafrechtelijke weg maatregelen opgelegd gekregen.

Tot slot is in één casus de maatregel niet verlengd omdat aan de persoon het besluit is uitgereikt dat het Nederlanderschap wordt ingetrokken. De persoon wordt nog niet het land uitgezet maar de opvatting van lokale functionarissen is dat het intrekken van de nationaliteit haaks staat op de lokale persoonsgerichte aanpak, waar de maatregelen uit de Twbmt deel van uitmaken.

Ten aanzien van de zeven gevallen waarvoor de Tijdelijke wet is ingezet, zijn in totaal zeventien bestuurlijke rapportages opgesteld, zestien besluiten door de minister genomen en zestien beschikkingen uitgereikt (inclusief de besluiten en beschikkingen die nodig waren voor verlenging van de maatregelen). Het gaat in totaal om elf maatregelen die zijn opgelegd. In tabel 1 zijn een aantal kenmerken van de opgelegde maatregelen en de casussen samengevat.

Tabel 1 Samenvattende overzichtstabel: kenmerken opgelegde maatregelen uit de Twbmt in de onderzoeksperiode

Datum	Maatregelen	Duur	Verlenging maatregelen?
Casus voorjaar 2017	Meldplicht (2x per week)	6 maanden Na paar dagen gestopt (i.v.m. overtreding)	Niet verlengd
Casus voorjaar 2017	Gebiedsverbod (+ elektronisch toezicht)	1 weekend	1x verlengd (totaal 2 weekenden)
	Meldplicht (2x per week)	6 maanden	3x verlengd (totaal 2 jaar meldplicht)
Casus zomer 2017	Gebiedsverbod	6 maanden	4x verlengd (tot nu toe 2,5 jaar gebiedsverbod)
Casus najaar 2017	Uitreisverbod	6 maanden	Niet verlengd
	Meldplicht (3x per week)	6 maanden	Niet verlengd
		Na 4 maanden gestopt (i.v.m. overtreding)	
Casus najaar 2017	Uitreisverbod	6 maanden	1x verlengd (totaal 1 jaar uitreisverbod)
	Meldplicht (2x per week)	6 maanden	1x verlengd (totaal 1 jaar gebiedsverbod)
		Na 1 jaar gestopt	
Casus zomer 2018	Contactverbod	6 maanden	1x verlengd (totaal 1 jaar contactverbod)
	Meldplicht (2x per week)	6 maanden	1x verlengd (totaal 1 jaar meldplicht)
		Na 1 jaar gestopt	Voornemen voor 2 ^e verlenging uitgereikt, maatregelen niet opgelegd (vanwege vertrek persoon naar buitenland als gevolg van intrekking Nederlanderschap)
Casus zomer 2019	Meldplicht (2x per week)	6 maanden	Niet verlengd
		Na 6 maanden gestopt	(i.v.m. intrekken Nederlanderschap)

In het eerste jaar na inwerkingtreding zijn de meeste casussen gestart, daarna start per jaar een nieuwe casus. Een jaar na inwerkingtreding wordt de wet vooral ingezet ten behoeve van verlenging van de maatregelen die al zijn ingezet.

Uitvoeringsissues

In het vorige monitorrapport is uitvoerig aandacht besteed aan een aantal relevante uitvoeringsissues die spelen *voordat* maatregelen uit de Twbmt worden uitgevoerd, zoals het opstellen van de bestuurlijke rapportage en de tijdsinvesteringen die gepaard gaan met de besluitvorming en het opleggen 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. Dat is een paar jaar na inwerkingtreding nog steeds zo. Werkprocessen zijn inmiddels beter gestroomlijnd en wettelijke termijnen zijn beter bekend en geïncorporeerd, maar de grote werkbelasting die gepaard gaat met de besluitvorming, is gebleven. Dit is grotendeels toe te schrijven aan de eisen die wet stelt omtrent voorwaarden en termijnen. Deze zaken worden niet opnieuw in dit rapport besproken, het komt wel op verschillende plekken zijdelings aan de orde. Maar de verwachting van de minister bij invoering van de wet, dat met het opleggen van de maatregel geen uitvoeringslasten gemoeid zouden zijn en dat het *'mogelijk zelfs een verlichting zou kunnen betekenen voor de gekozen aanpak'*, aldus de memorie van toelichting, strookt niet met de uitvoering in de praktijk. De wettelijke vereisten voor inzet van de maatregelen en daarmee gepaard gaande werkbelasting, zorgen voor een hoge drempel bij toepassing van de wet. Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming is dat ook wenselijk.

5 Ingeroepen rechtsbescherming

In dit hoofdstuk beschrijven we de rechtsmiddelen die zijn ingezet in de casussen waarbij de Twbmt is ingezet. In de eerste paragraaf komt de zienswijze aan de orde, in de tweede paragraaf het ingestelde beroep en de uitspraak van de bestuursrechter. In paragraaf 5.3 staat het perspectief van de advocatuur centraal.

5.1 Zienswijze

Voordat een besluit wordt genomen, hoort de persoon die een maatregel krijgt opgelegd eerst de gelegenheid te krijgen om zijn of haar zienswijze over het besluit naar voren te brengen (art. 4:8 lid 1 Awb). Die zienswijze kan mondeling of schriftelijk worden gegeven, maar daar moet door het bestuursorgaan wel tijd voor worden ingeruimd. Om die reden is het nodig om tijdig een 'voornemen' uit te reiken aan de betreffende persoon. Deze krijgt dan een termijn om een zienswijze in te dienen, de argumenten daarin moeten door het bestuursorgaan worden meegenomen bij de besluitvorming.

Deze zienswijze-procedure kan worden overgeslagen als sprake is van een spoedeisende situatie (Art. 4:11 Awb onderdeel a). Het besluit kan dan direct aan de persoon wordt uitgereikt en de maatregelen gaan direct in. In vier casussen is de eerste keer dat de maatregelen werden opgelegd zo'n spoedprocedure gevolgd. Reden daarvoor was dat mensen onverwacht in vrijheid werden gesteld of dat vermoed werd dat personen uit zouden reizen. Er was volgens de NCTV geen tijd voor een zienswijze-procedure.

Ook kan de zienswijze-procedure worden overgeslagen als 'het beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds in kennis is gesteld' (Art. 4:11 onderdeel c). Bij één casus is deze route de eerste keer gevolgd. Dat was het geval bij het opleggen van een uitreisverbod. De vrees bestond dat kennis over het uit te reiken uitreisverbod zou worden gebruikt om alsnog snel uit te reizen, nog voor oplegging van het verbod.

In vijf van de zeven gevallen waarbij de Twbmt is opgelegd, hebben betrokken personen dus vooraf geen gelegenheid gehad om hun zienswijze omtrent het besluit in te dienen en gehoord te worden. Die werkwijze is gewijzigd nadat de minister hierover op de vingers is getikt door de bestuursrechter (zie casus 3 in de volgende paragraaf).²⁶ Sindsdien is voorafgaande aan elk besluit aan personen de gelegenheid geboden om een zienswijze in te dienen. Ook in gevallen waarbij het nog niet zeker was of de maatregelen uit de Twbmt zouden worden opgelegd (oplegging was afhankelijk van het strafrechtelijke traject), zijn voornemens uitgereikt en is soms door personen een zienswijze ingediend. Dit betekende een extra werkbelasting en een hogere tijdsdruk voor medewerkers van de NCTV, ook in de gevallen dat de maatregelen uiteindelijk niet zijn opgelegd.

Bij de verlenging van maatregelen is het voornemen elke keer kenbaar gemaakt. In een deel van de casussen is een zienswijze ingediend en zijn personen gehoord, face-to-face of op afstand met behulp van een skypeverbinding. De zienswijzen hebben niet tot een ander oordeel van de NCTV geleid over het besluit de maatregelen

²⁶ Zie Rb Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202.

op te leggen. Wel zijn de tijden dat iemand zich moest melden in één casus veranderd, naar aanleiding van hetgeen de belanghebbende inbracht over de aansluiting op zijn werktijden.

5.2 Beroep

In drie van de zeven casussen waarbij maatregelen uit de Twbmt wet zijn opgelegd, is beroep aangetekend tegen het besluit. Hier wordt volstaan met een korte beschrijving van de rechterlijke uitspraken.

Casus 1: gebiedsverbod (tijdens tweedaags evenement) en meldplicht (2x p.w.)²⁷

Ten aanzien van de beperkte kennisname van de bestuurlijke rapportage is in deze casus door de rechter-commissaris beslist dat de geheimhouding gerechtvaardigd is (art. 8:29, 1e lid Awb). Door beide partijen is toestemming verleend voor inzage in de bestuurlijke rapportage door de rechtbank. De bestuursrechters hebben de informatie, die de basis heeft gevormd voor het besluit, dus mogen inzien, de persoon om wie het gaat en diens advocaat niet.

De rechtbank is in deze casus van oordeel dat de minister beide maatregelen heeft kunnen opleggen gelet op de gedragingen van de persoon. Deze gedragingen wijzen volgens de rechtbank op 'een acute, reële en ernstige bedreiging'.²⁸ Er is volgens de rechter geen sprake van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, ook zijn volgens de rechter de maatregelen uit de Twbmt niet aan te merken als een punitieve sanctie.²⁹

De rechtbank vindt het gebiedsverbod wel onzorgvuldig uitgevoerd, in de zin dat niet duidelijk is aangegeven om welk gebied het nu precies gaat. De kaart die de persoon kreeg uitgereikt, bevatte slechts enkele straatnamen en oriëntatiepunten en was niet erg gedetailleerd. Uit de kaart is niet op te maken dat het treinstation ook in het gebied ligt. De persoon om wie het gaat wist daardoor mogelijk niet, toen hij aankwam met de trein, dat hij zich meteen al bevond in het verboden gebied. Daarom is het volgens de rechtbank van belang dat de omschrijving van het gebied zo duidelijk is, dat daar geen misverstanden over kunnen bestaan, zoals de memorie van toelichting bij de wet ook stelt. Om die reden wordt het beroep deels gegrond verklaard en vernietigt de rechtbank het besluit voor zover dat over het gebiedsverbod gaat. De meldplicht blijft in deze casus wel in stand. Er wordt door geen van de partijen hoger beroep aangetekend. Het jaar daarna is opnieuw een gebiedsverbod voor de persoon opgelegd voor de duur van het evenement en nu is bij de beschikking wel een gedetailleerde kaart toegevoegd.

27 Rb Rotterdam, 21 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5500 (1e besluit).

28 Rechtsoverweging 6.2.

29 Het gaat hier om een 'criminal charge' zoals bedoeld in art. 6 van het EVRM. Als de maatregelen uit de Twbmt wel als een 'criminal charge' gezien zouden kunnen worden, zouden ze niet opgelegd kunnen worden voor gedragingen die dateren van voor de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet. Er kan vanwege het legaliteitsbeginsel immers geen straf volgen voor iets dat op het tijdstip van de gedraging nog niet strafbaar is gesteld.

Casus 2: gebiedsverbod voor twee woonwijken³⁰

Ten aanzien van de beperkte kennisname van de bestuurlijke rapportage geldt in deze casus dat door de rechter-commissaris is beslist dat de geheimhouding gerechtvaardigd is (art. 8:29, 1e lid Awb). Door de betrokken persoon is echter geweigerd de rechtbank inzage te geven in de bestuurlijke rapportage, waardoor de bestuursrechter in eerste aanleg een oordeel over de zaak heeft gevormd zonder inzage in onderliggende stukken. De gevolgen van de weigering van toestemming zijn in beginsel voor rekening van de eiser, zo stelt de rechtbank.³¹

In de zaak die in hoger beroep is behandeld, heeft enkelvoudige kamer van de Afdeling van de Raad van State beslist dat beperking van de kennisneming van de bestuurlijke rapportage gerechtvaardigd is. In hoger beroep heeft de betrokken persoon wel toestemming gegeven voor inzage.

De rechtbank oordeelt in deze casus dat de minister gerechtigd was deze maatregel op te leggen. De minister heeft zich terecht op het standpunt kunnen stellen dat de gedragingen van betrokkene een gevaar vormen voor de nationale veiligheid (r.o 5.5). Ten aanzien van het argument van betrokkene dat sprake is van een punitieve sanctie en strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, verwijst de rechtbank naar de eerdere uitspraak over toepassing van de Twbmt (beschreven in casus 1). Het grondrecht om zich vrij te bewegen³² wordt door de maatregel weliswaar beperkt, aldus de rechter, maar die grondrecht-beperking is gerechtvaardigd omdat voldaan is aan de wettelijke vereisten daarvoor (dat wil zeggen dat de maatregelen bij de wet zijn voorzien, een legitiem doel dienen en noodzakelijk en proportioneel zijn, r.o 7). De betrokkene heeft ook naar voren gebracht dat hij ten onrechte geen zienswijze heeft kunnen indienen. De rechtbank stelt dat gezien de omstandigheden en het belang van de nationale veiligheid, de minister de zienswijze procedure redelijkerwijs achterwege heeft kunnen laten (r.o 8). Het beroep wordt ongegrond verklaard. In hoger beroep wordt deze rechterlijke uitspraak bevestigd door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die meent dat de persoon 'door zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met de ondersteuning van terroristische activiteiten'. Volgens de Afdeling bestaat er 'een dringende maatschappelijke behoefte' om verspreiding van jihadistisch gedachtegoed in aanwezigheid van publiek in bepaalde wijken te belemmeren en om die reden is de beperking van grondrechten gerechtvaardigd (r.o 8.3). Het hoger beroep wordt ongegrond verklaard.

Tegen de verlenging van het gebiedsverbod is in deze zaak eveneens beroep aangetekend. De rechtbank heeft dat beroep ook ongegrond verklaard.³³ Tegen die uitspraak is geen hoger beroep ingesteld. Tegen de tweede, derde en vierde verlenging van het gebiedsverbod in deze zaak is ook beroep aangetekend. Deze zaken moeten, bij het schrijven van dit rapport (december 2019), nog voor de rechter komen.

30 Rb Den Haag 23 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:13597 (1^e besluit); ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763 (hoger beroep 1e besluit); Rb Den Haag 10 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA:2018:8172 (1e verlenging).

31 Ze verwijst daarbij naar 'vaste jurisprudentie van de Afdeling' (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State).

32 Art. 2, lid 3 van het Vierde protocol bij het EVRM.

33 ECLI:NL:RBAMS:2019:AMS 2019/ (1^e verlenging).

Casus 3: contactverbod en meldplicht (2x p.w.)³⁴

Ook in deze zaak is door een enkelvoudige rechter van de rechtbank beslist dat de geheimhouding van de bestuurlijke rapportage gerechtvaardigd is (art. 8:29, 1e lid Awb). Door betrokkene is toestemming verleend voor inzage in de bestuurlijke rapportage door de rechtbank.

Versnelde procedure

In deze zaak is een voorlopige voorziening aangevraagd bij de voorzieningenrechter, naast het ingestelde beroep. De voorziening die werd aangevraagd, betrof schorsing van de werking van het besluit, zodat de maatregelen pas in zouden gaan na uitspraak van de rechter. De voorzieningenrechter heeft meteen een uitspraak gedaan in de hoofdzaak en verwijst daarbij naar artikel 5 van de Twbmt, waarin staat dat de rechtbank verplicht is de zaak versneld te behandelen als er beroep is ingesteld. Dat artikel is in de wet opgenomen om zo spoedig mogelijk duidelijkheid te krijgen over de rechtmatigheid van de opgelegde maatregelen uit de Twbmt.

Ten onrechte geen zienswijze gevraagd

De rechter stelt dat ten onrechte geen zienswijze is gevraagd aan de betrokkene. Het argument van de minister dat daar geen tijd voor was omdat de bestuurlijke rapportage pas gereed was vlak voordat de betrokkene uit detentie zou komen, snijdt volgens de rechter geen hout. De datum van invrijheidstelling was al lange tijd bekend bij de minister, van een spoedprocedure kon dus geen sprake zijn. Dat blijkt volgens de rechter ook uit het feit dat de minister al maanden eerder overleg had met de burgemeester omtrent het inzetten van de maatregelen uit de Twbmt. De minister kan zich volgens de rechter daarom niet op het standpunt stellen dat de er geen tijd was voor een zienswijze-procedure. Een voornemen had ook uitgereikt kunnen worden op basis van de reeds bekende informatie en daarnaast had een zienswijzegesprek al gevoerd kunnen worden. Vanwege het ten onrechte ontbreken van de zienswijze-procedure, is het besluit volgens de rechter onzorgvuldig tot stand gekomen. Het beroep wordt daarom gegrond verklaard en het besluit wordt vernietigd.

De rechtsgevolgen van het besluit worden echter in stand gelaten want de rechter komt op basis van de bestuurlijke rapportage tot de conclusie dat de minister de persoon heeft kunnen aanmerken als gevaar voor de nationale veiligheid.³⁵ De bestuurlijke rapportage kan volgens de rechtbank worden gezien als een deskundigenbericht en de minister mocht dit deskundigenbericht aan het besluit ten grondslag leggen. Daar komt ook in naar voren dat betrokkene onvoldoende duidelijk heeft gemaakt dat hij geen gevaar meer vormt voor de nationale veiligheid, gezien het feit dat hij niet meewerkt aan overheidsstoezicht. Verder meent de rechter ook in deze zaak dat geen sprake is van een *criminal charge* en hij verwijst daarbij naar de eerdere uitspraken over de Twbmt. Daarnaast is de inbreuk in het privéleven volgens de rechtbank noodzakelijk en gerechtvaardigd; het algemene belang – namelijk de nationale veiligheid – weegt in dit geval zwaarder dan het particuliere belang van betrokkene.³⁶ Het contactverbod met zeven personen wordt mede opgelegd om de betrokkene de kans te geven zich te ontworstelen aan het jihadistische netwerk waar hij zich in bevindt. Tegen deze uitspraak is hoger beroep ingesteld,

³⁴ Rb Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202 (1^e besluit).

³⁵ Art. 8:72 lid 3 onder a Awb maakt dat mogelijk. Het (gedeeltelijk) in stand laten van de rechtsgevolgen bij een gegrond beroep is door de wetgever mogelijk gemaakt omwille van finale geschilbeslechtingen (zie Schlossels e.a. 2019).

³⁶ Art. 8 EVRM.

maar die zaak is niet-ontvankelijk verklaard vanwege het niet betalen van griffiekosten. Tegen de eerste verlenging van de maatregelen is in deze zaak eveneens beroep aangetekend. De rechtbank heeft dat beroep ook ongegrond verklaard.³⁷

Open normen

In algemene zin komt in de uitspraken naar voren dat de wettelijke criteria om de maatregelen toe te kunnen passen – te weten ‘noodzakelijk met het oog op de nationale veiligheid’ en ‘een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband gebracht kan worden met terroristische activiteiten’ – open normen zijn die ‘*in concrete gevallen ingevuld moeten worden door het bestuursorgaan en onderworpen zijn aan het oordeel van de rechter*’, aldus de rechtbank. Deze opvatting wordt door de Raad van State bevestigd.³⁸

5.3 Perspectief vanuit advocatuur

In deze paragraaf wordt het perspectief vanuit de advocatuur belicht. De informatie is gebaseerd op afzonderlijke interviews met drie advocaten die als gemachtigden bij beroepszaken betrokken zijn geweest.

Geheimhouding van de bestuurlijke rapportage

Alle geïnterviewde advocaten wijzen op het gevolg van de geheimhouding van de bestuurlijke rapportage. Voor advocaten en hun cliënten is niet bekend wat er in de bestuurlijke rapportage staat (*‘het is een black box’*) en daardoor ontstaat een ongelijkwaardige positie van partijen tijdens het rechtsproces. Het is immers niet mogelijk om zich te verweren tegen de inhoud van de rapportage of deze te weerleggen, waardoor het perspectief van cliënten niet goed voor het voetlicht van de rechter kan worden gebracht. Zoals een advocaat zegt over de bestuurlijke rapportage die ten grondslag ligt aan het besluit maatregelen op te leggen:

‘Er verschijnt een bestuurlijke rapportage, (...) wij krijgen het niet te lezen als rechtsbijstandverleners. Wij moeten dan de rechtbank erop vertrouwen dat ze dat goed beoordelen en dat zal ook wel het geval zijn, want die zullen er echt serieus naar kijken. Alleen, er kleven gewoon problemen aan, omdat jij het perspectief van betrokkene hebt en de rechter gewoon nou eenmaal niet. Dat is lastig (...) Het voelt machteloos, je kunt er niks over opmerken.’

Naast het geconstateerde gebrek aan ‘hoor en wederhoor’ en gevolgen hiervan voor een ‘fair trial’, vragen advocaten zich af hoe open en transparant de inhoud van de bestuurlijke rapportage is als het gaat om discussies en contrageluiden omtrent een casus. Bevat de rapportage een verslag van de discussie die mogelijk is gevoerd tussen overheidsinstanties over de wenselijkheid van het opleggen van maatregelen? Of wordt in de rapportage een eenzijdig beeld geschetst waarbij tegengeluiden buiten beeld blijven? Er wordt door advocaten een vergelijking gemaakt met politiedossiers in het strafrecht, die ook ontlastend bewijs moeten bevatten. Advocaten weten niet hoe ‘uitgebalanceerd’ een bestuurlijke rapportage voor de Twbmt is opgesteld en wat de precieze aard is van de informatie die de rechter te zien krijgt. *‘De rechter moet in elk geval weten wat hij ziet en wat hij niet ziet’*, aldus een van hen.

³⁷ Rb Amsterdam, 19 juli 2019 (1^e verlening).

³⁸ Rb Rotterdam, 21 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5500; Rb Den Haag 23 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:13597; ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018.

Onvoorspelbaar en repressief

De wet heeft volgens advocaten een repressieve werking, ook voor mensen die de maatregelen niet krijgen opgelegd. Nu naast het strafrecht ook op bestuurlijke wijze vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen worden opgelegd, is niet duidelijk wanneer mensen te maken kunnen krijgen met ingrijpen van de overheid, zo wordt gesteld. Het is onvoorzienbaar wanneer iemand als gevaar voor de nationale veiligheid wordt gezien, of zoals een advocaat, gespecialiseerd op het terrein van terroristische misdrijven, zegt over de Twbmt:

'Ik kan iemand niet adviseren wat er onder deze wet valt. Ik kan niet tegen iemand zeggen die hier komt "Als je dit doet, krijg je geen maatregel [uit de Twbmt] aan je broek". Ik weet het niet, ik moet tegen mensen zeggen: "Als jij salafistisch bent, ga er dan maar vanuit dan er een maatregel kan komen. Ik kan jou niet vertellen hoe jij binnen de grenzen van de wet blijft". Ik weet het echt niet. Dus ik moet iedereen waarschuwen. Met deze wet kan ik niet voorspellen wat ze willen voorkomen. (...) Het heeft niet alleen in zaken waarin de maatregel daadwerkelijk wordt toegepast een hele repressieve werking.'

Meer in het algemeen vertellen verschillende advocaten dat hun cliënten murw zijn van alle overheidsbemoeyenis. Naast maatregelen vanuit strafrecht en bestuursrecht zijn er ook nog de 'softe acties' zoals bezoeken van de wijkpolitie, de jeugdzorg en de gemeente. Als mensen eenmaal het label hebben een geradicaliseerde IS-aanhanger te zijn, komen ze daar niet zo makkelijk meer vanaf, zo is de ervaring, en is het niet duidelijk wat zij moeten doen om te laten zien dat ze geen gevaar (meer) vormen. Een advocaat vertelt dat niet iedereen in beroep gaat tegen de opgelegde maatregelen uit de Twbmt vanwege gebrek aan kennis omtrent beroepsmogelijkheden, maar ook omdat mensen murw zijn geworden van alle interventies van de overheid. Daar komt bij dat de maatregelen in eerste instantie voor de duur van zes maanden worden opgelegd. Mensen gaan er vanuit dat het na zes maanden weer stopt en die beperkte duur kan reden zijn om niet naar de rechter te stappen. Maar de meeste maatregelen uit de Twbmt worden één of meerdere keren verlengd, waardoor bij aanvang een onjuist beeld bestaat van de totale periode van vrijheidsbeperking. Mensen weten niet waar ze aan toe zijn en op welke wijze ze nog invloed uit kunnen oefenen op het stopzetten van de maatregelen. Vanuit de advocaten is de indruk dat de lat voor verlenging van de maatregelen niet erg hoog ligt, terwijl een vrijheidsbeperkende maatregel voor de duur van zes maanden een heel ander verhaal is dan een maatregel die jaren achtereen wordt opgelegd.

Versnelde behandeling bij de rechter?

Vanwege het vrijheidsbeperkende karakter van de maatregelen schrijft de Tijdelijke wet voor dat de rechtbank verplicht is een beroepszaak versneld te behandelen. Advocaten wijzen er vanuit deze context op dat de behandeling van zaken over het algemeen lang op zich laat wachten. Dit geldt met name voor zaken die zijn aangespannen tegen verlenging van de maatregelen. De vraag die hierbij gesteld wordt, is wat het voor zin heeft nog in beroep te gaan als de maatregelen al lange tijd lopen en al bijna zijn afgelopen, of als de maatregelen überhaupt niet meer lopen. Het belang om te procederen is dan verdwenen en er is dan geen rechter geweest die het besluit van de minister aan een rechtmatigheidstoets heeft onderworpen.

6 Situaties waarvoor de wet is ingezet

In dit hoofdstuk kijken we naar situaties waarvoor de maatregelen uit de Twbmt zijn ingezet en wat de overwegingen daarbij waren. Tevens kijken we in welke situaties de meldplicht wel is overwogen maar uiteindelijk niet is ingezet, en welke alternatieven zijn toegepast.

6.1 Gebrek aan toezicht en contact

De maatregelen uit de Twbmt worden in hoofdzaak ingezet in situaties waarbij er geen andere middelen meer zijn om toezicht te houden op een persoon. Er zijn geen strafrechtelijke mogelijkheden (meer) voor reclasseringstoezicht en vanuit andere overheidsorganisaties kan ook geen contact worden gelegd. Het uitgangspunt bij de inzet van de Twbmt is, zo komt in interviews en documenten naar voren, dat eerst de strafrechtelijke weg wordt bewandeld voor toezichthoudende maatregelen. Het contactverbod, het gebiedsverbod, de meldplicht en het uitreisverbod kunnen immers ook op strafrechtelijke wijze worden opgelegd, als bijzondere voorwaarden bij verschillende strafmodaliteiten (zie Box 1 op de volgende pagina). Daarnaast kunnen verplichte begeleiding door de reclassering en het verplicht volgen van cursussen, trainingen en andere re-integratietrajecten onderdeel uitmaken van strafrechtelijke voorwaarden. Dat strafrechtelijke kader biedt, met andere woorden, veel keuzemogelijkheden als het gaat om toezicht en resocialisatie. De vrijheidsbeperkende maatregelen uit de Tijdelijke wet komen pas in beeld als er strafrechtelijk geen mogelijkheden (meer) zijn om toezicht te houden, zo kan worden opgemaakt uit interviews en documenten.

Bij de overweging om de Twbmt in te zetten is het daarnaast van belang of lokale overheidsinstanties nog in de positie zijn om contact te onderhouden met de betreffende persoon, bijvoorbeeld in relatie tot huisvesting, een uitkering of een begeleidingstraject. Door contact kan een inschatting worden gemaakt van de mate waarin iemand nog een bedreiging vormt en kan een poging worden gedaan iemand sterker bij de samenleving te betrekken. Het gebrek aan mogelijkheden van de lokale overheid om contact met iemand te onderhouden, speelt mee in de overweging om de Twbmt in te zetten. In deze context wordt door verschillende functionarissen gesproken over 'een haakje' waarmee nog contact gelegd kan worden. Als er geen 'haakjes' meer zijn terwijl iemand wel als gevaar voor de nationale veiligheid wordt gezien, biedt de Twbmt nog een mogelijkheid. In het eerste rapport over de Twbmt kwam dat al naar voren en in dat rapport zijn verschillende voorbeelden gegeven van deze situatie (Van Gestel, Van Berkel en Kouwenberg, 2019: 39 e.v.). In de tweede monitorronde blijft dit element – een gebrek aan mogelijkheden voor toezicht en contact – de voornaamste reden voor inzet van de wet.

Box 1 Verschillende voorwaardelijke strafmodaliteiten

Binnen het strafrecht bestaan verschillende modaliteiten waarbij bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd.

Voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis

Zolang een verdachte nog niet onherroepelijk is veroordeeld maar wel in detentie zit, is sprake van voorlopige hechtenis. Ook als iemand na veroordeling door de rechtbank nog hoger beroep heeft ingesteld of na hoger beroep nog in cassatie is gegaan, is nog sprake van voorlopige hechtenis. Op verzoek van de verdachte kan de voorlopige hechtenis worden geschorst, zodat iemand in vrijheid het vonnis kan afwachten. Aan de schorsing van de voorlopige hechtenis zijn vaste voorwaarden verbonden (zoals het niet-plegen van strafbare feiten) en kunnen bijzondere voorwaarden worden opgelegd zoals een contactverbod of meldplicht. Indien een verdachte zich niet aan deze voorwaarden houdt, kan de schorsing worden beëindigd en wordt iemand weer in hechtenis genomen.

Voorwaarden bij een voorwaardelijk deel van de straf

Als een (gedeeltelijk) voorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd, wordt die gevangenisstraf niet meteen uitgevoerd maar pas als de veroordeelde zich niet houdt aan de opgelegde voorwaarden. Er kunnen bijzondere voorwaarden worden opgelegd zoals een contactverbod of reclasseringstoezicht. Daarnaast geldt bij de voorwaardelijke veroordeling altijd de algemene voorwaarde dat de veroordeelde geen strafbare feiten pleegt. Voor de voorwaardelijke straf geldt een proeftijd waarbinnen de voorwaarden gelden. Die proeftijd bedraagt maximaal drie jaar maar kan in bijzondere omstandigheden ten hoogste tien jaar bedragen (artikel 14b lid 2 3n 3 Sr). Als een veroordeelde zich tijdens de proeftijd niet houdt aan de voorwaarden, moet iemand de voorwaardelijk opgelegd gevangenisstraf alsnog uitzitten.

Voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling

De voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.) vindt plaats in de laatste fase van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Een veroordeelde kan in het kader van gefaseerde invrijheidstelling na twee derde van de uitgezeten gevangenisstraf voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld. Ook hier gaat het om algemene en bijzondere voorwaarden. Bij het overtreden van de bijzondere voorwaarden (zoals meldplicht of contactverbod) kan een waarschuwing worden gegeven of kan de v.i. worden ingetrokken, waardoor mensen weer in detentie komen.

De voorwaarden bij de v.i. gelden gedurende de proeftijd, die gelijk is aan het restant van de gevangenisstraf. Als het restant van de gevangenisstraf korter is dan een jaar, geldt een proeftijd van een jaar. Sinds 1 januari 2018 kan de rechter op vordering van het OM de proeftijd met twee jaar verlengen en in sommige gevallen daarna telkens opnieuw met twee jaar, dit is geregeld in het kader van de wettelijke mogelijkheden voor langdurig toezicht (artikel 15c lid 2 Sr).

Niet elke gevangenisstraf kan worden afgesloten met een v.i. Als de opgelegde gevangenisstraf een jaar is of minder, is v.i. niet mogelijk (artikel 15 lid 1 en 2 Sr). Ook bij een gedeeltelijke voorwaardelijke straf is v.i. niet mogelijk (artikel 15 lid 3 Sr). Verder is v.i. niet mogelijk als iemand nog niet onherroepelijk is veroordeeld, bijvoorbeeld omdat de zaak nog loopt in hoger beroep. In dat geval kan het gebeuren dat iemand zonder voorwaarden in vrijheid wordt gesteld in afwachting van de uitspraak in hoger beroep.

Met andere woorden; v.i. kan alleen worden toegepast als sprake is van een onherroepelijke en geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf van langer dan een jaar (vlg. Beijerse e.a, 2018).

De hele straf uitzitten

Een tendens waar verschillende geïnterviewden op wijzen is dat mensen die veroordeeld zijn voor een terroristisch misdrijf er soms voor kiezen om hun gehele gevangenisstraf uit te zitten, inclusief het voorwaardelijke deel. Reden daarvoor zou zijn dat personen niet mee willen werken aan de voorwaarden die gepaard gaan met een voorwaardelijk strafdeel of met een voorwaardelijke invrijheidstelling. Veroordeelde jihadisten zitten liever langer in de gevangenis als dat inhoudt dat ze daarna zonder enige overheidsbemoeienis in vrijheid worden gesteld, zo is de gedachte. Dan gaat het bijvoorbeeld om het mijden van voorwaarden zoals een contactverbod of reclasseringstoezicht. Om deze gesignaleerde tendens te kunnen plaatsen, is het goed om de recente uitbreiding van de proeftijd in ogenschouw te nemen. Als bij een voorwaardelijk strafdeel een maximale proeftijd van drie jaar is opgelegd en deze wordt verlengd met nog twee jaar, zitten mensen vijf jaar vast aan reclasseringstoezicht, terwijl het voorwaardelijke deel maximaal twee jaar is maar meestal een kortere periode betreft. Bij de voorwaardelijke invrijheidstelling kan de proeftijd ook worden verlengd met twee jaar of langer (zie box 1).

Door de gehele straf in de gevangenis uit te zitten, zijn mensen dus sneller 'verlost' van overheidstoezicht. Vanuit dat perspectief is de keuze voor een in tijd afgebakende detentieperiode niet onbegrijpelijk. Dan ontstaat echter de situatie dat het niet meer mogelijk is om nog strafrechtelijke voorwaarden op te leggen als veroordeelden eenmaal uit detentie komen. In dit verband wordt ook wel gesproken over 'koud buiten komen'. De maatregelen uit de Twbmt worden in dit licht gezien als mogelijke uitweg, om vanuit de overheid toch nog toezicht en contact te kunnen houden. In onderstaand interviewfragment legt een lokale OM-functionaris uit waarom bij een casus gekozen is voor het opleggen van een meldplicht uit de Twbmt. De casus betreft een man die is veroordeeld voor een poging tot uitreizen en het opgelegde voorwaardelijke deel in de gevangenis heeft uitgezeten.

'Deze persoon paste goed bij de Twbmt, er was namelijk vanuit strafrecht een toezichtmaatregel opgelegd, als voorwaarde bij het voorwaardelijke deel van zijn straf, maar daar hield hij zich niet aan. Er was daardoor helemaal geen zicht meer op hem. Als hij uit detentie zou komen, wilden we graag zicht houden en daarom kwam de wet goed van pas. We hadden ook genoeg informatie om het op te leggen.'

Een landelijke OM-functionaris vertelt dat het grote aantal bijzondere voorwaarden dat dikwijls door de strafrechter wordt opgelegd bij een voorwaardelijk strafdeel, in combinatie met een lange proeftijd (drie jaar met de mogelijkheid tot verlenging) ertoe kan leiden dat mensen de vrijheidsstraf liever helemaal uitzitten. Hij wijst erop dat dit ook in omliggende Europese landen een trend is bij personen die voor een terroristisch misdrijf zijn veroordeeld:

'Ik ken heel veel verdachten die bij die voorwaardelijke veroordelingen zeggen: "Laat maar zitten, ik zit mijn straf wel gewoon uit". En dat is natuurlijk hartstikke gevaarlijk, want dan komt iemand 'koud' op straat te staan. De Belgen en de Fransen hebben daar ook ontzettend veel last van mensen die zeggen: "Bekijk het maar, ik doe helemaal niks, ik zit liever nog twee jaar" en dat is natuurlijk supergevaarlijk, want dan krijg je mensen gewoon koud op straat zonder dat er iets met ze gedaan is.'

Verschillende geïnterviewde functionarissen spreken de verwachting uit dat de bestuurlijke meldplicht uit de Twbmt in de toekomst belangrijker zou kunnen gaan worden, als meer veroordeelde terugkeerders of mensen die hebben gepoogd uit te reizen weer vrijkomen, en er geen strafrechtelijk kader meer is. Die situatie zal zich vaker voordoen als mensen ervoor kiezen hun hele straf uit te zitten en er geen strafrechtelijke mogelijkheid meer is om toezicht te houden buiten de muren van de gevangenis.

Psychische problematiek

In het verlengde van het ontbreken van contactmogelijkheden, zijn er verschillende casussen geweest waarbij sprake was van overheersende GGZ-problematiek. Het gaat in die gevallen om personen bij wie persoonlijkheidsproblematiek gepaard gaat met uitingen van radicaal jihadistisch gedachtegoed en met ernstige bedreigingen. Geïnterviewden wijzen op de samenhang die zij zien tussen terroristische dreigingen en psychische problematiek. Het gaat dan mede om agressief gedrag en drugsgebruik. In verschillende gevallen waarbij mensen zorg mijden of waarbij zorgverleners (bijvoorbeeld reclassering) juist geen zorg meer willen verlenen vanwege agressief gedrag van cliënten, is de Twbmt overwogen. Bijna altijd werd echter gekozen voor een interventie vanuit de zorg of het strafrecht.

6.2 Bedreiging van wijk of gebied

Verschillende keren is de Twbmt overwogen vanwege de bedreiging die een persoon volgens lokale autoriteiten vormde voor een wijk, buurt, gebouw of voorziening. Het gaat om twee type situaties. In de eerste plaats is er de situatie waarbij er een dreiging is gesignaleerd ten aanzien van een concreet doelwit; in het geval waarbij de Twbmt is ingezet was er informatie over een mogelijke aanslag bij een jaarlijks terugkerend evenement in het centrum van een stad.

In de tweede plaats gaat het om de situatie waarbij de aanwezigheid van geradicaliseerde personen zorgt voor onrust in de wijk vanwege de verspreiding van radicaal jihadistisch gedachtegoed. Het gaat dan om personen van wie vermoed wordt dat ze aanzetten tot geweld of ronselen voor de gewapende strijd, en in één zo'n situatie is het gebiedsverbod uit de Twbmt ingezet.

Er is vaker overwogen om een gebiedsverbod in te zetten vanwege de aanwezigheid van een geradicaliseerde personen in een wijk of rond een voorziening (zoals een school of opvang) en de vrees voor jihadistisch geweld op die plek, maar in die gevallen was er volgens de NCTV te weinig informatie in de bestuurlijke rapportage die duidde op een gevaar voor de nationale veiligheid. Als alternatief voor het gebiedsverbod uit de Twbmt is in die situaties verschillende keren op basis van artikel 172a van de Gemeentewet een gebiedsverbod opgelegd. Dat is een openbare orde bevoegdheid van de burgemeester die kan worden opgelegd als er ernstige vrees is voor verstoring van de openbare orde.

6.3 Contact met andere jihadisten

Mensen die veroordeeld zijn voor een terroristisch misdrijf, zitten doorgaans hun straf uit op de Terroristen Afdeling (TA) van de penitentiaire inrichting in Vught of Rotterdam. Verschillende geïnterviewden wijzen erop dat het verblijf op de TA mensen in de gelegenheid stelt het jihadistische netwerk verder op te bouwen en uit te breiden. Het contact met medege-detineerden na de detentieperiode kan leiden tot nieuwe terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, zo is de gedachte.

Een contactverbod uit de Twbmt is in verschillende gevallen overwogen om mensen uit dat netwerk te halen en ze de kans te bieden zich aan het netwerk te onttrekken. In één geval is een contactverbod uit de Twbmt om die reden ook opgelegd. In andere gevallen maakte een contactverbod onderdeel uit van een voorgenomen besluit, maar waren de maatregelen uit de Twbmt uiteindelijk niet nodig vanwege strafrechtelijke maatregelen (strafrechtelijke voorwaarden of langer in detentie).

6.4 Geen uitreis maar terugkeer: situaties in de nabije toekomst

Terwijl de parlementaire behandeling van de Twbmt in 2016 plaatsvond in de periode dat het uitreizen naar IS-gebied nog in volle gang was, zijn er sinds de zomer van 2017 geen nieuwe uitreizen naar Syrië en Irak geconstateerd. De uitreisbeweging heeft plaatsgemaakt voor de terugkeer van Syriëgangers. Het uitreisverbod is een maatregel die daarom volgens geïnterviewden aan actualiteit heeft ingeboet, alleen in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet is deze in twee casussen opgelegd. Het uitreisverbod is in de eerste periode wel geregeld overwogen, maar in de praktijk werd meestal gekozen voor de paspoortmaatregel omdat deze een minder zware toets kent en als lichter middel wordt gezien.³⁹

De druppelsgewijze terugkeer van Syriëgangers leidt tot de verwachting dat de Twbmt in de toekomst vaker zal worden ingezet. Met name van de meldplicht is de verwachting dat deze een rol kan gaan spelen, als meer veroordeelde terugkeerders of mensen die hebben gepoogd uit te reizen weer vrijkomen, en er geen strafrechtelijk kader meer is. Van de groep Syriëgangers die nog niet is teruggekeerd, is de verwachting dat de leden veelal behoren tot de 'harde kern van IS'.⁴⁰ Bij verschillende politie-eenheden wordt geanticipeerd op de terugkeer van deze laatste groep en worden alvast voorbereidende handelingen getroffen. Zo hebben sommige eenheden een start gemaakt met het opstellen van bestuurlijke rapportages voor personen die worden verwacht binnen afzienbare tijd terug te keren naar de woonplaats in Nederland. Gezien de grote werkbelasting en tijdsdruk die gepaard gaat met het opstellen van bestuurlijke rapportages, hebben enkele politie-eenheden een bestuurskundige aangesteld voor de verwachte terugkeerders in hun regio en de inzet van de Twbmt.

Geïnterviewde functionarissen op lokaal niveau wijzen in het bijzonder op de groep vrouwen die terugkeert en voor wie de Twbmt nodig zou kunnen zijn. De indruk van geïnterviewden over vrouwelijke Syriëgangers is namelijk dat zij sneller dan mannelijke Syriëgangers weer in (voorlopige) vrijheid worden gesteld. Voor vrouwelijke terugkeerders wordt welsaar hetzelfde opsporings- en vervolgingstraject ingezet, maar de ervaring van geïnterviewden is dat vrouwen tot nu toe vaker onder voorwaarden in vrijheid worden gesteld, na een korte periode in detentie. Bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld kleine kinderen), gebrek aan bewijs voor deelname aan de gewapende strijd en het tonen van berouw zouden daar debet aan kunnen zijn. Voor de hypothetische situatie dat vrouwelijke terugkeerders binnen afzienbare termijn weer op straat komen te staan zonder strafrechtelijke voorwaarden, zouden

39 Zie Van Gestel, Van Berkel & Kouwenberg (2019:46 e.v.)

40 In het dreigingsbeeld nr. 51 (december 2019) wordt over de groep die nog in Syrië verblijft, gesteld dat het gaat om 'IS leden die jarenlang bij ISIS zijn gebleven en zijn blijven vechten totdat ISIS werd verslagen. Van deze terugkeerders kan worden aangenomen dat ze veelal geen afstand hebben genomen van het gewelddadige gedachtegoed en ervaring hebben met wapens, explosieven en extreem geweld. Van hen kan op langere termijn een dreiging blijven uitgaan ook als ze na terugkeer een straf hebben uitgezeten' (2019: 2-3).

de maatregelen uit de Twbmt volgens verschillende geïnterviewden een mogelijkheid bieden om nog zicht te houden.

Op lokaal niveau wordt ondertussen tussen overheidspartners wel discussie gevoerd over de vraag of niet eerst het strafrechtelijke traject moet worden afgewacht, alvorens voorbereidingen te treffen voor de inzet van de Twbmt. Daarnaast spreken mensen de verwachting uit dat de strafrechter naar alle waarschijnlijkheid bijzondere voorwaarden zal opleggen bij een voorwaardelijk strafdeel.

6.5 Vrees voor averechtse gevolgen

Uit de interviews komt ook een tegenovergestelde overweging naar voren, namelijk de overweging om de wet niet in te zetten om te voorkomen dat het contact met personen verslechtert door de vrijheidsbeperkende maatregelen. Het opleggen van maatregelen uit de Twbmt zou een averechtse invloed kunnen uitoefenen op de persoonsgerichte aanpak, zo stellen verschillende geïnterviewden uit verschillende regio's. In de lokale benadering van het casusoverleg ligt het accent op het opbouwen van contact door middel van een persoonlijke benadering met begeleiding en hulp. Die zorggerichte aanpak is erop gericht mensen weer deel te laten nemen aan het maatschappelijke leven en op deze wijze ook een proces van deradicalisering in gang te zetten. De maatregelen uit de Twbmt worden vanuit deze zorgoptiek toch primair gezien als 'kale controlemiddelen' die de vertrouwensrelatie tussen personen en de lokale overheid mogelijk schaden. Een gemeentefunctionaris zegt over de maatregelen uit de Twbmt:

'Dit zijn juist middelen die er toe bijdragen dat iemand een rothekel aan je krijgt. (...) Weet je hoe erg het is als je je ergens x keer per week moet melden tegen je zin in? Dan gaat niemand waarden.'

Verschillende geïnterviewden wijzen erop dat rekening moet worden gehouden met de risico's van het opleggen van de maatregelen. Ook ten aanzien van het doorkruisen van andere interventies vragen lokale functionarissen zich af of de maatregelen uit de Twbmt niet averechts werken. *'Wat zijn we aan het doen? Zijn we niet meer schade aan het aanrichten dan de bedoeling is?'* zegt een functionaris, daarmee wijzend op het belang van kennis over de sociale context waarbinnen de maatregelen worden opgelegd. In dit verband wordt door geïnterviewden ook vaak gewezen op de andere bestuurlijke maatregelen die door de minister worden opgelegd en volgens hen een averechte uitwerking kunnen hebben op de lokale persoonsgerichte aanpak, zoals de bevroeringsmaatregel en het intrekken van het Nederlanderschap.⁴¹ Maar ook de risico's die gepaard gaan met het opleggen van maatregelen uit de Twbmt zouden volgens geïnterviewden goed in ogenschouw moeten worden genomen, voordat ze worden opgelegd. Met risico's wordt dan bedoeld op de kans dat personen juist getriggerd worden een aanslag te plegen door de vrijheidsbeperkende maatregelen. En met de maatregelen uit de Twbmt kan uiteindelijk niet voorkomen worden dat iemand toch een aanslag pleegt, zo is de breed gedeelde opvatting.

41 Zie ook evaluatie van het actieprogramma Integrale aanpak Jihadisme, p. 36. In de evaluatie komt naar voren dat toepassing van verschillende maatregelen uit het actieprogramma soms moeilijk verenigbaar is met elkaar. 'Zo kan de ene maatregel het beoogde effect van een andere maatregel belemmeren. Achterblijvers worden ook geraakt door de bevroeringsmaatregelen waardoor zij in financiële problemen kunnen komen'. Inspectie Veiligheid en Justitie (2018: 36).

Deze overwegingen leiden ertoe dat de maatregelen uit de wet zelden als serieuze optie aan bod komen tijdens het lokale casusoverleg. Alleen als er geen andere mogelijkheden zijn om contact te leggen, komen de maatregelen uit de Twbmt als optie in beeld. Hoe dit uitpakt in de individuele gevallen waarbij de wet *wel* is ingezet, komt aan bod in het volgende hoofdstuk.

7 Uitvoering en gevolgen van de maatregelen in de praktijk

De meldplicht is de maatregel uit de Tijdelijke wet die het meest is toegepast. In zes van de zeven casussen is de meldplicht opgelegd en in drie gevallen ook verlengd. Het is tevens de maatregel die wat betreft uitvoering de meeste inspanning vergt van de overheid, ook gezien de veronderstelde werking van de maatregel. De aandacht in dit hoofdstuk gaat daarom vooral uit naar de uitvoering van de meldplicht en de gevolgen voor het verloop van de casuïstiek. Op de uitvoering van het gebiedsverbod en het contactverbod wordt daarna kort ingegaan. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele onbedoelde gevolgen van de maatregelen en de wisselwerking met de maatregel om het Nederlandschap in te trekken.

De bevindingen zijn in hoofdzaak gebaseerd op interviews met functionarissen van wijkbureaus van politie (basisteam) die de uitvoering ter hand hebben genomen. Zij zijn direct betrokken geweest bij de uitvoering van de meldplicht, als wijkagent en/of coördinator. Over de uitvoering van elke casus is met een of meerdere personen gesproken, het gaat om zes wijkbureaus in vijf politie-eenheden.⁴² In totaal zijn acht politiefunctionarissen van de wijkbureaus geïnterviewd. Aanvullend is met enkele lokale functionarissen van gemeente en politie gesproken die tijdens de meldplicht een of enkele gesprekken met melders hebben gevoerd vanuit hun portefeuille contraterrorisme en radicalisering. Daarnaast wordt informatie uit andere interviews bij dit hoofdstuk betrokken voor zover dat relevant is; dat wordt dan elke keer vermeld.

7.1 Uitvoering en gevolgen van de meldplicht

De meldplicht vindt in alle casussen bij een wijkbureau van politie plaats, in de nabijheid van de woon- of verblijfplaats van de betreffende persoon die zich moet melden. Bij elke meldplicht zijn voor aanvang twee (of soms drie) wijkagenten aangewezen als vaste contactpersonen voor de melder. Soms kennen deze contactpersonen de betreffende melder al vanuit het verleden of hebben ze de persoon vooraf al een keer bezocht in de gevangenis. Het plan is dat in principe een van hen aanwezig is op het politiebureau tijdens het tijdstip van de melding, zodat zij ook een gesprek kunnen aangaan. De aangewezen contactpersonen zijn ook de personen die het besluit van de minister tot het opleggen van de maatregelen uit de Twbmt hebben uitgereikt, aan de deur bij de persoon thuis of op het politiebureau, en in een enkel geval in de penitentiaire inrichting. In het besluit staan de dagen en tijden dat men zich moet melden en de locatie.

De vaste contactpersonen van de wijkbureaus zijn door afgevaardigden van het lokale casusoverleg verzocht om tijdens de melding een gesprek aan te gaan met de melder, om zo een 'vinger aan de pols' te houden en zicht te krijgen op de activiteiten en het proces van (de)radicalisering. In de interviews met de politiefunctionarissen van de verschillende wijkbureaus komt naar voren dat die gesprekken in de eerste weken van de meldplicht ook zijn gevoerd. De melder werd op het bureau

⁴² Over de uitvoering van de eerste meldplicht die is opgelegd, is geen gesprek gevoerd met het betreffende basisteam, dit vanwege het feit dat de persoon na een paar dagen alweer werd opgepakt wegens overtreding van een strafrechtelijke voorwaarde. Deze meldplicht uit de Twbmt is zodoende maar een paar dagen in werking geweest.

even apart genomen of er werd buiten het bureau een gesprekje aangegaan. Van die gesprekken zijn verslagen gemaakt, soms uitvoerig en soms summier. Na die eerste periode lukte het de vaste contactpersonen niet om altijd aanwezig te zijn tijdens de meldplicht. De melding vond dan plaats aan de balie van het bureau of bij andere dienders. Medewerkers van het bureau werden geïnstrueerd om vast te leggen of de melder was geweest. Ook werd gevraagd om bijzonderheden te noteren. *'Het ging vooral om tijdstip van melding en hoe iemand eruitzag en overkwam'*, aldus een geïnterviewde. Dienstdoende agenten werd gevraagd de melding te noteren en *'zo goed als te mogelijk noteren wat ze zagen en wat hen opviel, ook bijvoorbeeld of iemand naar hasj ruikt'*, zo zegt de geïnterviewde van een ander politiebureau.

Niettemin bleven de vaste contactpersonen – indien zij aanwezig waren – het eerste aanspreekpunt bij de meldingen. De gesprekken verliepen gaandeweg echter moeizamer en vonden steeds minder vaak plaats, zo kan worden opgemaakt uit de interviews. De melders kwamen zich nog wel melden maar werden minder spraakzaam, hadden vaker haast en kwamen vaak niet meer het bureau binnen maar bleven bij de deuropening staan, zo vertellen althans geïnterviewden van verschillende wijkbureaus. *'Dan was het van "ik ben er" en "ik ga weer"',* aldus een wijkagent die een van de vaste contactpersonen was. De contactpersonen van drie ander wijkbureaus van politie vertellen:

'Je merkte dat X [na die eerste weken] een terugtrekkende beweging maakte, hij wilde niet meer naar binnen, was steeds korter, maakte geen praatje meer. Het belemmerde hem ook, want hij was op zoek naar werk en had geen tijd. Hij werd kortaf naar collega's [van politie]'

'Na een korte periode is X gaan werken en zijn de tijden aangepast. Sindsdien is het contact oppervlakkiger geworden. Hij moest naar zijn werk en er zat meer tijdsdruk achter.'

'[We moesten] praten over zijn gedachtegoed, over zijn plannen hier. Als ik hem wat vroeg was het vaak een zo kort mogelijk antwoord en dan stond ie eigenlijk met een been al buiten.'

Naarmate de meldplicht langer duurde, nam de spraakzaamheid van melders af en werden de antwoorden op vragen korter, zo kan worden opgemaakt uit de interviews. Verlenging van de meldplicht in twee casussen leidde niet tot intensievere gesprekken maar juist tot vluchtiger contact. Vanuit het lokale casusoverleg bleef echter het verzoek komen om in gesprek te gaan met mensen. Ook werd er in verschillende eenheden kritiek gegeven op de soms wel erg summiere mutaties en werd erop gewezen dat uitvoeriger met mensen moest worden gesproken over activiteiten en geloofsbeleving. Maar het voeren van deze gesprekken werd door contactpersonen van de wijkbureaus als lastig ervaren, niet alleen door het vluchtige gedrag van melders maar ook door de terrorisme-gerelateerde aard van de zaak. Van agenten werd verwacht contact te maken en zicht te krijgen op de ontwikkeling van het radicale gedachtegoed van de melder, maar de specialistische kennis die daarvoor nodig is, hadden zij niet in huis, zo stellen ze zelf achteraf. Als er al gesprekken werden gevoerd, gingen die over sociale aspecten in het leven van de melder zoals huisvesting, werk en familielevens, of over lopende rechtszaken, maar niet over radicalisering en de jihad. De onderstaande interviewfragmenten, afkomstig van verschillende wijkbureaus, zijn daar een illustratie van.

'Van beide kanten [melder en wijkpolitie] was het gesprek sociaal wenselijk, zo van we moeten met elkaar praten. Het gesprek vindt onder druk plaats, er was een gedwongen sfeertje. Soms was het aan de balie, soms gingen we even naar een gespreksruimte. Maar X had ook vaak haast, moest dan naar Y. Ik had niet het idee dat we nu een band hadden opgebouwd, het was niet zo dat het nou een lekker gesprek was. Het was een lastig persoon om mee te praten. X wist wel waarom de meldplicht was en leek sociaal wenselijke antwoorden te geven. Ik kon er niet echt een vinger achter krijgen. (...) Ik ben er niet in gespecialiseerd dit soort gesprekken te voeren. Wat moet je precies vragen?'

'De inhoud van de gesprekken vonden wij lastig. Hij [melder] had ook zelf ontkend dat hij in Syrië was geweest, maar ik heb daar nooit over doorgevraagd.'

'Veel diepgang is er niet gekomen. Het [de gesprekken] ging vooral over werk en een huis, maar de gesprekken gingen verder niet inhoudelijk over religie en denkbeelden. Ik heb verder geen beeld gekregen (...) hij gaf geen openheid van zaken. We zagen hem wel en je probeert wel haakjes te vinden, je probeert het wel, maar je bent primair bezig met de basis.'

De vraag die hier opkomt, is of de wijkpolitie de aangewezen organisatie is als het gaat om gesprekken over geloof en deradicalisering. In interviews komen nog andere factoren naar voren die erop wijzen dat deze gesprekken kunnen botsen met de dagelijkse politie-praktijk. Allereerst wijzen geïnterviewden op de onregelmatige diensten die kenmerkend zijn voor het politiewerk en de dagelijkse hectiek daarbij. In praktische zin is het daarom onmogelijk om altijd op vooraf vastgesteld tijdstippen aanwezig te zijn. Zo stelt een wijkagent die tevens contactpersoon is voor de meldplicht:

'Wij worden geleefd door de waan van de dag, wij hebben geen tijd om altijd op geregelde tijden op het bureau aanwezig te zijn. (...) Als wijkpolitie ben je niet betrouwbaar genoeg om er elke keer bij te zijn [bij de meldplicht], dat is een beetje half-half, het voelt niet professioneel.'

Verder wijzen geïnterviewden op het feit dat het politiebureau geen plek is waar veroordeelden snel een boekje open zullen doen over hun persoonlijke leven. Zo vertelt een politiefunctionaris over de persoon die zich kwam melden:

'Hij is niet heel open, hij voelde zich ook ongemakkelijk, ook om hiervoor naar het bureau te komen. (...) Het politiebureau is niet een hele relaxte plek voor iemand om open te zijn.'

Over een andere casus vertelt een functionaris van een wijkbureau:

'Hij kwam altijd met heisa binnen, hij was lastig. Het is echt een maatwerkregel [de meldplicht uit de Twbmt] maar X wilde niets met de politie te maken hebben, het politiebureau was voor hem het hol van de leeuw, hij trok volledig een harnas aan voordat hij binnenkwam, was heel gesloten. Dus contact maken was niet goed mogelijk.'

In reactie op het verzoek uit het casuoverleg om toch vooral het gesprek aan te gaan, is door verschillende wijkpolitiefunctiefunctionarissen in verschillende steden te kennen gegeven dat het voor hen niet mogelijk was om goede gesprekken te voeren

met melders, laat staan gesprekken over de geloofsbeleving. Zij hebben de suggestie gedaan om een gespecialiseerde functionaris vanuit het casusoverleg of van een CTER-team langs te laten komen tijdens de meldplicht, die de gesprekken dan zou kunnen gaan voeren. Bij twee casussen is dat in de laatste periode van de verlengde meldplicht ook een aantal keer gebeurd. In deze gevallen is de meldplicht aangegrepen om enkele gesprekken te kunnen voeren.

Ook is de meldplicht soms door andere partners uit het casusoverleg aangegrepen om iemand te kunnen spreken of een concrete vraag te kunnen stellen. Een gemeentefunctionaris zegt in algemene zin over de meldplicht:

'Dan hebben wij hem tenminste x keer in de week op een plek waar wij kunnen gaan staan en zeggen van "hey hallo goed dat je er bent, ik wil je ook nog even hebben." En als je dat niet had gehad, dan moet je hem altijd maar gaan zoeken. (...) En er wordt rijkelijk gebruik van gemaakt door de hulpverlening.'

In bovenstaande gevallen is de bereikbaarheid van melders in de eerste plaats van praktisch nut. Met name bij mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats of met een heel onregelmatig leven komt het goed van pas hen te kunnen bereiken. Niettemin zijn ook vanuit het casusoverleg de verwachtingen ten aanzien van de meldplicht bescheiden. Zo zegt een OM-functionaris die in het casusoverleg betrokken was bij een casus met een meldplicht vanuit de Twbmt:

'Ik vond het een beetje een kale meldplicht, waarin de maatregel echt bestond uit het melden, vervolgens even zwaaien bij de balie van de politie en dan weer weg. Dan denk ik: 'wat is daar dan het doel van?' Is het een vorm van controle? Dat riep bij mij wel dit soort vragen op.'

De meldplicht wordt doorgaans nageleefd en duidelijk is dat door de meldplicht er een paar keer in de week zicht is op melders; waar ze zijn, hoe ze eruit zien en in welke staat ze lijken te verkeren. Die informatie wordt in principe genoteerd en bij het casusoverleg kan men zodoende op de hoogte blijven. De meldplicht leidt er tot nu toe niet toe dat een band met mensen wordt opgebouwd en dat het proces van deradicalisering wordt bevorderd, zo maken we althans op uit de casuïstiek die zich tot nu toe heeft voorgedaan. 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.

7.2 Naleving en handhaving van de meldplicht

Mensen met een meldplicht hebben zich doorgaans op de afgesproken tijden gemeld bij het wijkbureau van politie. Het registratiesysteem voor de meldingen wisselt per bureau. Op alle bureaus wordt de melding in principe genoteerd. Te laat komen wordt ook genoteerd. Maar als iemand zich helemaal niet meldt, is niet altijd helder of dat meteen wordt gesignaleerd en genoteerd (in het geval de contactpersoon niet aanwezig is). Dit geldt voor meerdere bureaus. Onderstaande casus geeft daar een illustratie van.

In de casus is vier maanden na het opleggen van maatregelen uit de Twbmt (een meldplicht en uitreisverbod) de meldplicht overtreden, in de zin dat de betreffende persoon zich niet meer meldde bij het politiebureau. De meldplicht hield in dat hij zich driemaal per week moest melden, op maandag, woensdag en vrijdag. Op

maandag en woensdag had hij zich niet gemeld en toen hij zich op vrijdag wederom niet meldde, heeft de politie dit doorgegeven aan het Openbaar Ministerie en is de persoon aangehouden en in verzekering gesteld. De meldplicht is in deze casus mede opgelegd om het uitreisverbod te kunnen controleren, maar pas bij de derde keer dat de persoon zich niet meldde, is opgetreden en is het OM op de hoogte gesteld. Daardoor heeft hij een week de tijd gehad om bijvoorbeeld toch naar het buitenland te vertrekken. Een OM-functionaris zegt hier achteraf over: *'Als 'safeguard' heeft de meldplicht hier niet gewerkt. Je moet direct handelen, dan heb je nog kans het gevaar van uitreizen te onderscheppen.'* Door de overtreding van de meldplicht was sprake van een strafbaar feit en kon de persoon in voorlopige hechtenis worden gehouden. De rechter-commissaris besloot na korte tijd de voorlopige hechtenis te schorsen met een aantal bijzondere voorwaarden, waaronder het verplicht meewerken aan een re-integratieprogramma.

In bovenstaande casus is niet meteen tot handhaving overgegaan na het niet naleven van de meldplicht, maar pas na vijf dagen. De persoon had daardoor ruim de tijd om uit kunnen reizen. De bredere vraag in deze context is of de meldplicht de naleving van de andere opgelegde maatregelen kan controleren. In de hiervoor beschreven casus is dat niet gebeurd. Er zijn twee andere casussen waarbij de meldplicht mede is opgelegd ter controle van andere opgelegde verboden. In één casus is naast de meldplicht ook een uitreisverbod opgelegd, in het andere geval een contactverbod. In beide gevallen is een meldplicht opgelegd voor tweemaal in de week. Heeft de meldplicht in deze casussen de naleving van andere maatregelen kunnen controleren? Over het antwoord op deze vraag uiten geïnterviewde functionarissen zich ietwat sceptisch. Niet alleen functionarissen van de wijkpolitie maar ook andere geïnterviewden op lokaal niveau 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. Bij tijdige handhaving van de meldplicht, kan het uitreizen wel sneller worden ontdekt. 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. Daarbij wordt ook gewezen op de mogelijkheden om online in contact te treden met personen voor wie een contactverbod geldt. In de onderhavige gevallen heeft de meldplicht er niet toe geleid dat de naleving van andere opgelegde maatregelen effectief kon worden gecontroleerd.

Meer in het algemeen hebben geïnterviewden 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. Een functionaris van een lokaal casusoverleg zegt daar bijvoorbeeld over:

'Er was [tijdens de meldplicht] een kort gesprek begreep ik, en als je dan het politiebureau uitloopt en rare dingen gaat doen, tja...'

Vanuit een wijkbureau vertelt een politiefunctionaris die betrokken was bij de meldplicht:

'Er is in ieder geval iets van contact en dat is natuurlijk beter dan geen contact en je ziet hem tweemaal in de week (...) je beperkt het risico misschien iets, als hij had gewild dan had hij zo iets kunnen ondernemen.'

Wat uit de gesprekken naar voren komt, is 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. De meldplicht leidt er tot nu toe niet toe dat een inschatting kan worden gemaakt van de risico's en dreiging die van een persoon uitgaan.

Meldplicht in het kader van de Vreemdelingenwet

Zoals al eerder aan de orde kwam, is in twee van de zeven casussen waarbij maatregelen uit de Twbmt zijn opgelegd, ook het Nederlanderschap ingetrokken vanwege een onherroepelijke veroordeling voor een terroristisch misdrijf. In beide gevallen hadden personen een meldplicht vanuit de Twbmt. Vanaf het besluit tot intrekken van de nationaliteit kregen zij vanuit de Vreemdelingenwet ook een meldplicht opgelegd. Dat betekent dat de personen zich vanuit twee wettelijke regimes moesten melden. Daar kwam in beide gevallen een gebiedsgebod vanuit de Vreemdelingenwet bij. Hoe is daar op lokaal niveau door de wijkpolitie mee omgegaan? In één geval is de meldplicht van de Twbmt als het ware geïntegreerd in de meldplicht van de Vreemdelingenwet en is er één meldplicht van gemaakt. In het andere geval bleven beide meldplichten bestaan, waardoor de persoon zich zeven maal per week moest melden bij hetzelfde politiebureau: tweemaal per week in het kader van de Twbmt en vijfmaal in de week in het kader van de Vreemdelingenwet. In één rechtszaak is dit ook als een van de bezwaren aangevoerd door de gemachtigde van de melder ('De maatregelen uit de Twbmt zijn niet meer nodig omdat in het kader van de Vreemdelingenwet al vergelijkbare maatregelen zijn opgelegd'). De rechter stelde echter dat beide maatregelen 'in principe naast elkaar kunnen bestaan'.⁴³ Het voornemen en besluit om het Nederlanderschap in te trekken is volgens geïnterviewden van invloed geweest op de houding van de melder en op het contact met de politie, zo stellen de betrokken contactpersonen bij de wijkpolitie. Het contact werd oppervlakkiger en vanuit de politie en het casusoverleg had men het idee dat opbouwende gesprekken weinig zinvol meer waren, omdat deze niet langer bijdroegen aan een op re-integratie gerichte persoonsgerichte aanpak. Geïnterviewden stellen dat het intrekken van de Nederlandse nationaliteit of het voornemen daartoe, daarom een reden is om de Twbmt niet langer te overwegen.

7.3 Uitvoering en gevolgen van de overige maatregelen uit de Twbmt

Uitvoering en gevolgen van het gebiedsverbod

In twee casussen is een gebiedsverbod opgelegd. De uitvoering van het gebiedsverbod is in één casus ondersteund door elektronisch toezicht. Het verbod was opgelegd voor de duur van een evenement, aan iemand die onverwachts in vrijheid werd gesteld, en werd op de eerste dag al overtreden. Dat was de dag dat de persoon uit de gevangenis kwam en op weg was naar familie. Hij arriveerde met de trein op een station dat zich bevond in het gebied waar hij twee dagen niet mocht komen. De enkelband ging af en hij werd meteen aangehouden en in voorlopige hechtenis gesteld. Voor de duur van het tweedaagse evenement kon hij zodoende worden geweerd uit het gebied. De inzet van het gebiedsverbod uit de Twbmt heeft hier volgens alle betrokkenen effectief gewerkt omdat de gepercipieerde dreiging is afgewend. Een betrokken politiefunctionaris vertelt over de meerwaarde van het gebiedsverbod in combinatie met de mogelijkheid iemand bij overtreding in voorlopige hechtenis te houden:

43 Rechtbank Amsterdam 19 juli 2019

'Dit is een oplossing, want op het moment dat dit gebiedsverbod ingaat kun je hem aanhouden [als het gebiedsverbod wordt overtreden], het is een 'voorlopige hechtenis-feit' dus je kunt hem in verzekering stellen en dan zit hij de rest van (...) [het evenement] vast. En als hij het niet doet [het verbod overtreden] is je probleem ook opgelost. Het is een hartstikke mooi middel, je kan er een enkelband bijplaatsen en als hij deze afdoet kan je hem ook aanhouden en vastzetten, dus dan is die dreiging bij het (...) [het evenement] weg.'

Bij een overtreding van het gebiedsverbod dat op grond van artikel 172a van de Gemeentewet wordt opgelegd, kan een persoon niet in voorlopige hechtenis worden gehouden. Er is dan sprake van een overtreding, waarbij iemand kan worden aangehouden maar na maximaal 6 uur weer wordt heengezonden.⁴⁴ In de context van een concrete locatiegebonden dreiging biedt het gebiedsverbod uit de Twbmt daarom meer handvatten om de dreiging gedurende een evenement weg te nemen.

In deze casus heeft het gebiedsverbod uit de Twbmt ertoe geleid dat iemand van wie een dreiging ging, zich niet in het aangewezen gebied kon begeven. Daarmee is hij belemmerd in het plegen van terroristische activiteiten tijdens het evenement. Het gebiedsverbod is een jaar later opnieuw opgelegd voor de duur van het evenement. Door geïnterviewden die betrokken waren bij de zaak is daarover opgemerkt dat de persoon voldoende gelegenheid had om in dat weekend elders een aanslag te plegen. De effectiviteit werd bij de verlenging van die maatregel in twijfel getrokken, mede omdat de uitvoering van het verbod veel voeten in de aarde had. De persoon had namelijk zijn verblijfplaats in het gebied en de vraag was of de maatregel niet een averechtse uitwerking op hem zou kunnen uitoefenen.

In de andere casus waarbij het gebiedsverbod is opgelegd, is geen enkelband toegevoegd. De wijkpolitie kent de persoon met het gebiedsverbod persoonlijk en het verbod is volgens de dienders nooit overtreden. Handhaving zonder enkelband is volgens een geïnterviewde wijkfunctionaris in deze casus niet ingewikkeld omdat politiemensen en buurtbewoners weten hoe de persoon eruitziet en het snel zal worden doorgegeven als hij toch ergens in de wijk wordt gesignaleerd. In die zin leidt het verbod er ook in deze casus toe dat de persoon zich niet in het aangewezen gebied kan begeven. Dat leidt er tevens toe dat de persoon in bepaalde mate wordt belemmerd in verspreiding van radicaal islamitisch gedachtegoed in het gebied, door de onmogelijkheid om fysiek aanwezig te zijn. Volgens verschillende geïnterviewde functionarissen die op lokaal niveau betrokken zijn, heeft dit bij het opleggen van de maatregel tot vermindering van onrust in de wijk gezorgd. Tegelijk stellen zij de vraag of voortdurende verlenging van het gebiedsverbod nog steeds dat effect heeft op de wijk. Ze wijzen daarbij ook op het feit dat verspreiding van radicaal gedachtegoed evengoed via internet plaatsvindt. Daarnaast stellen ze dat de maatregel niet een tegenovergesteld effect zou mogen hebben, namelijk het creëren van aanzien en een heldenstatus door de media-aandacht die de persoon krijgt door het telkens verlengen van de maatregel.

Kortom, het gebiedsverbod leidt ertoe, in onderhavige casussen, dat personen zich niet meer in een aangewezen gebied kunnen begeven. Dit heeft er toe geleid dat personen zijn belemmerd om in dat gebied terroristische activiteiten te plegen of zich bezig te houden met verspreiding van radicaal jihadistisch gedachtegoed. Over het gevolg van het verbod op langere termijn, na verlenging van het verbod, bestaat minder eenduidigheid over de werking van het verbod.

⁴⁴ Art. 184 Gemeentewet: overtreding van bevel of vordering

Uitvoering en gevolgen van het contactverbod

In één casus is een contactverbod opgelegd, in totaal voor de duur van een jaar. Dat contactverbod is onder de aandacht gebracht van een aantal dienders van het bureau waar de persoon ook een meldplicht had. Het contactverbod stond ook in het politieregistratiesysteem. Er zijn door het wijkbureau verder geen acties ondernomen om het verbod actief te handhaven door bijvoorbeeld observaties, daar was binnen het bureau geen capaciteit voor. Er zijn in de periode van het verbod geen waarnemingen geweest van contact met personen voor wie het verbod gold. In die zin heeft het verbod ertoe geleid dat er kennelijk geen fysieke ontmoetingen zijn geweest met significante personen uit het jihadistisch netwerk van de casus, zoals huiskamerbijeenkomsten.

Ter relativering van de effectiviteit van het contactverbod wordt door verschillende geïnterviewde functionarissen verwezen naar de mogelijkheden om via internet te communiceren en de onmogelijkheid om dat tegen te gaan. Een politiefunctionaris van een wijkbureau zegt daar bijvoorbeeld over:

'Het is een fysiek contactverbod, maar wat hij uitspookt op internet en dat soort dingen, dat weet je niet, en dan kun je je afvragen hoe effectief dat is, als je nog steeds samen plannen maakt.'

Naast functionarissen van politiewijkbureaus wijzen ook andere geïnterviewden op het feit dat een contactverbod niet kan tegenhouden dat mensen online contact blijven houden met personen uit het jihadistische netwerk en met elkaar voorbereidende werkzaamheden verrichten. Handhaving van een contactverbod is, met andere woorden, in de praktijk zeer problematisch. Daarnaast wordt door sommige functionarissen gewezen op de verschuiving die kan optreden naar personen uit andere jihadistische groepjes en netwerken in andere steden. Internet kan daar ook een faciliterende rol bij spelen.

Uitvoering en gevolgen van het uitreisverbod

Van de twee mensen die in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet een uitreisverbod hebben gekregen, is het paspoort afgenomen. Zij hebben een vervangende identiteitskaart gekregen. Beide personen hebben in de periode van het uitreisverbod het land niet verlaten voor zover bekend. Niet duidelijk is of het uitreisverbod in deze gevallen een afschrikwekkende werking heeft uitgeoefend waardoor zij niet zijn uitgereisd. De maatschappelijke context is sinds de inwerkingtreding van de Twbmt sterk veranderd, waardoor het uitreisverbod in de afgelopen periode niet of nauwelijks is overwogen.

8 Conclusie

De Twbmt is primair gericht op het reduceren van de dreiging die uitgaat van de jihadistische beweging. Het gaat om preventieve vrijheidsbeperkende maatregelen voor leden van jihadistische groepen die de intentie hebben om het Westen en ook Nederland te raken met terroristische aanslagen. De bedoeling is dat de maatregelen uit de nieuwe wet onderdeel uitmaken van een integrale lokale persoonsgerichte aanpak. Zoals al eerder is gesteld, is het echter niet goed mogelijk om empirisch vast te stellen of als gevolg van de nieuwe wet een terroristische aanslag is voorkomen. Ook kan niet empirisch worden vastgesteld of dankzij de ingezette maatregelen de terroristische dreiging in Nederland is verminderd. Wel kan gekeken worden 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 kunnen we vergelijken met de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de wet, en op zo'n wijze kunnen we onderzoeken of de wet wordt gebruikt zoals door de wetgever is beoogd. De empirische bevindingen worden in dit hoofdstuk samengevat en per maatregel worden deze vergeleken met de veronderstellingen bij de wet. Voor de goede orde: dit onderzoek behelst *geen* rechtmatigheidsonderzoek. In dit hoofdstuk wordt dus niet ingegaan op de wettelijke vereisten voor inzet van de wet.

8.1 Gebruik van de wet

Voor dit onderzoek is onderzocht hoe de maatregelen uit de Twbmt in de praktijk zijn toegepast in de eerste tweeënhalve jaar na inwerkingtreding van de wet (maart 2017 - sept 2019) en wat de overwegingen daarbij waren. In deze onderzoeksperiode zijn in zeven casussen maatregelen uit de Twbmt opgelegd. Er zijn voor deze zeven casussen in totaal zeventien bestuurlijke rapportages geschreven, zestien besluiten door de minister genomen en zestien beschikkingen uitgereikt (inclusief de verlenging van maatregelen). Het gaat in totaal om elf maatregelen die zijn opgelegd. In bijna alle casussen is een meldplicht opgelegd. Daarnaast is enkele keren een gebiedsverbod opgelegd, enkele keren een uitreisverbod en één keer een contactverbod. Er is, voor zover bekend, geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om subsidies of vergunningen in te trekken.

De meeste casussen zijn gestart in het eerste jaar nadat de wet van kracht werd, daarna is in elk jaar één nieuwe casus gestart. Na het eerste jaar is de wet vooral ingezet ten behoeve van de verlenging van al lopende maatregelen. In vier casussen zijn de maatregelen verlengd, soms meerdere malen.

De maatregelen uit de Twbmt zijn in de onderzoeksperiode dus in een zeer gering aantal gevallen opgelegd. Wel zijn de maatregelen in deze periode tijdens het lokale casuoverleg tientallen keren overwogen, maar in de meeste gevallen werd gekozen voor een andere interventie. Er was in die gevallen vaak te weinig informatie om de maatregel goed te onderbouwen (d.w.z. niet noodzakelijk voor de nationale veiligheid) en er waren meestal alternatieven voorhanden. Die alternatieven bestonden zowel uit strafrechtelijke middelen als uit zorggerelateerde interventies. De maatregelen uit de Twbmt blijken met name te worden ingezet in situaties waarbij geen andere middelen voorhanden zijn om toezicht te houden op een persoon; er zijn geen strafrechtelijke mogelijkheden meer voor reclasseringstoezicht en door andere overheidsorganisaties kan ook geen contact worden gelegd. Het gebrek aan toezicht

en contact blijkt de voornaamste reden voor de inzet van de wet. Deze situatie doet zich ook voor als veroordeelden ervoor kiezen hun gehele straf in de gevangenis uit te zitten, inclusief het voorwaardelijke deel, en daardoor na hun detentieperiode zonder reclasseringstoezicht vrijkomen. De Twbmt wordt in die situatie – bij veroordeelden voor een terroristisch misdrijf – vrijwel altijd als optie overwogen.

In de praktijk leidt de inzet van de Twbmt er dus toe dat personen voor wie geen strafrechtelijke middelen zijn, toch kunnen worden beperkt in hun bewegingsvrijheid, een van de centrale veronderstellingen bij de wet. De juistheid van deze centrale veronderstelling behoeft op drie punten nuancering. Ten eerste gaat het om een zeer gering aantal personen bij wie dit is gebeurd. Ten tweede vindt de vrijheidsbeperking alleen plaats als ook geen zorggerelateerde middelen kunnen worden ingezet. De voorkeur van het lokale casusoverleg bij de persoonsgerichte aanpak gaat, naast strafrechtelijke middelen, naar interventies die liggen op het terrein van zorgverlening en maatschappelijke hulp. Dat verklaart wellicht waarom de wet in zo'n geringe mate is ingezet.

Ten derde blijken de maatregelen in de praktijk vooral te worden ingezet aan het einde van het strafrechtelijke traject, als mensen weer vrijkomen en er vanuit het strafrecht geen toezicht *meer* is. Uit de wetsgeschiedenis blijkt echter dat de wetgever die specifieke situatie niet zozeer voor ogen had. Die situatie wordt door de wetgever niet uitgesloten, maar bij de wetsbehandeling ging het vooral om gevallen waarbij het strafrecht *nog* niet kon worden toegepast, bijvoorbeeld omdat er *nog* onvoldoende aanknopingspunten waren voor strafrechtelijke vervolging.

Om te kunnen beoordelen of de beperking van bewegingsvrijheid er ook toe leidt dat de overheid controle en toezicht uit kan oefenen op het gedrag van personen en dat dit leidt tot een effectievere persoonsgerichte aanpak (de andere algemene veronderstellingen), moet worden gekeken naar de concrete uitvoering van de maatregelen en de gevolgen daarvan voor de casussen die het betreft. Hierna worden per maatregel de bevindingen vergeleken met de veronderstellingen bij de wet.

8.2 Meldplicht: zicht houden

In zes casussen is een meldplicht opgelegd voor een half jaar en in drie gevallen is deze ook verlengd, tweemaal tot de duur van een jaar en eenmaal tot de duur van twee jaar. De meldplicht wordt doorgaans nageleefd en duidelijk is dat door de melding een paar keer in de week zicht is op de melders; waar ze zijn, hoe ze eruitzien en in welke staat ze tijdens de melding lijken te verkeren. Die informatie wordt meestal genoteerd en bij het lokale casusoverleg blijft men zodoende op de hoogte. Uit ons onderzoek kom echter naar voren dat gesprekken met melders doorgaans moeizaam verlopen en dat die gesprekken vluchtiger worden naarmate de meldplicht een langere periode bestrijkt. Functionarissen van politie die de meldplicht op het wijkbureau uitvoeren, hebben niet de ervaring dat zij een band opbouwen met de melder. Ook hebben zij niet de ervaring dat ze door de meldplicht zicht te hebben gekregen op de bezigheden, gedragingen en geloofsbeleving van de melder. De veronderstelling van de wetgever was dat de meldplicht ertoe leidt dat de overheid op regelmatige momenten in de week contact heeft met de betreffende persoon, wat ertoe leidt dat zij zicht houdt op de persoon. Tot zover komt deze veronderstelling overeen met de wijze waarop de wet werkt in de praktijk. Het regelmatige contact door de meldplicht leidt er echter niet toe dat er een band met de persoon wordt opgebouwd en dat het proces van deradicalisering wordt bevorderd. Ook leidt de meldplicht er niet toe dat een inschatting kan worden gemaakt van de risico's en

dreiging die van een persoon uit gaat. De veronderstellingen van de wetgever over deradicalisering, het opbouwen van een band en het inschatten van risico's en dreigingen, blijken niet juist.

Een andere veronderstelling bij de Twbmt was dat met de meldplicht de naleving van andere opgelegde maatregelen kan worden gecontroleerd. In drie casussen is de meldplicht opgelegd met een andere maatregel (te weten met een gebiedsverbod, met een contactverbod en met een uitreisverbod). Uit het verloop van deze casussen kan worden opgemaakt dat de meldplicht er niet toe heeft geleid dat de naleving van de andere maatregelen op een effectieve wijze kon worden gecontroleerd. Deze veronderstelling strookt dus niet met de werking in de praktijk.

8.3 Gebiedsverbod: gebiedsgebonden dreiging wegnemen

In twee casussen is een gebiedsverbod opgelegd vanwege de bedreiging die een persoon volgens de lokale autoriteiten vormde voor een wijk of gebied, in beide casussen zijn deze verlengd. In één casus is het gebiedsverbod ondersteund met elektronisch toezicht en in die casus is bij overtreding van het gebiedsverbod de persoon aangehouden en in voorlopige hechtenis gesteld voor de duur van een evenement, waar de gebiedsgebonden dreiging betrekking op had. De gebiedsgebonden dreiging is zodoende weggenomen gedurende het evenement. In de andere casus heeft de persoon zich gehouden aan het gebiedsverbod en is daardoor in zekere mate (namelijk fysiek) belemmerd in het verspreiden van radicaal jihadistisch gedachtegoed.

De veronderstelling bij deze maatregel was dat een gebiedsverbod ertoe leidt dat een persoon zich niet in een aangewezen gebied kan begeven, wat ertoe leidt dat de persoon wordt belemmerd in het plegen van een terroristische aanslag of in het verrichten van voorbereidende activiteiten in dat gebied. In onderhavige casussen hebben personen zich inderdaad niet meer in het aangewezen gebied kunnen begeven en zijn zij in die zin belemmerd in het plegen van een terroristische aanslag op die plek of belemmerd in het fysiek verspreiden van radicaal islamitisch gedachtegoed.

Bij verlenging van de maatregel werd de veronderstelde werking van het gebiedsverbod door verschillende betrokken overheidsfunctionarissen in twijfel getrokken in beide casussen. Gewezen werd op mogelijke verplaatsingseffecten (naar een ander gebied of naar online platforms) en op de mogelijke averechtse werking van een verlengd gebiedsverbod.

8.4 Contactverbod: contact met mede-jihadisten belemmeren

Het contactverbod uit de Twbmt is in de onderzoeksperiode eenmaal opgelegd en verlengd tot de duur van een jaar. Dat gebeurde om contact met mensen uit radicale jihadistische netwerken tegen te gaan. Voor zover bekend, hebben er in de opgelegde periode geen fysieke ontmoetingen plaatsgevonden met de personen voor wie het contactverbod gold. Handhaving van een fysiek contactverbod kan echter niet tegenhouden dat er online contact wordt onderhouden en dat er online plannen worden beraamd. De mogelijkheden van internet maken handhaving van een contactverbod in de praktijk zeer problematisch. Daar komt bij dat er verschuivingen kunnen optreden naar personen uit andere jihadistische netwerken en naar andere groepjes, internet kan daar ook behulpzaam bij zijn.

De veronderstelling bij deze maatregel uit de Twbmt was dat een contactverbod ertoe leidt dat een persoon geen contact meer onderhoudt met (andere) geradicaliseerde personen voor wie het verbod geldt, wat ertoe leidt dat een persoon niet verder betrokken raakt bij jihadistische netwerken en de verspreiding van radicaal gedachtegoed, en niet geronseld kan worden of zelf kan ronselen voor de jihadistische strijd. Hoewel het contactverbod fysieke ontmoetingen in de betreffende casus lijkt te hebben tegengehouden, is de veronderstelling van de wetgever over het contactverbod niet juist, gezien de mogelijkheden die internet biedt en gezien het bestaan van meerdere samenwerkingsverbanden en jihadistische netwerken.

8.5 Uitreisverbod: uitreizen voorkomen

Het uitreisverbod uit de Twbmt is in de beginperiode in twee casussen ingezet vanwege de vrees voor de uitreis van personen naar IS-strijdgebied, in één casus is dit eenmaal verlengd. Beide personen hebben in de betreffende periode het land niet verlaten voor zover bekend. Uit dit onderzoek kan niet worden opgemaakt of dit komt doordat de maatregel een afschrikwekkende werking heeft uitgeoefend, zoals de wetgever veronderstelde bij de wet. Wel is het lastig het uitreisverbod te handhaven, omdat er een gereede kans is dat mensen met een uitreisverbod bij de grens van het Schengengebied niet worden opgemerkt. Dit geldt met name voor mensen met een dubbele nationaliteit, wiens tweede paspoort immers niet kan worden afgenomen. Dit handhavingsprobleem is door de minister bij de wetsbehandeling ook erkend, hij hoopte niettemin dat er toch een afschrikkende werking van het uitreisverbod zou uitgaan. Dit onderzoek heeft daar geen duidelijkheid over kunnen krijgen.

De maatschappelijke context is sinds de inwerkingtreding van de Twbmt sterk gewijzigd door de veranderende omstandigheden in Syrië, waardoor van uitreizen momenteel nauwelijks nog sprake is. De uitreisbeweging heeft plaatsgemaakt voor de terugkeer van Syriëgangers en het uitreisverbod heeft aan actualiteit ingeboet.

8.6 Tot slot

De wet is in de eerste tweeënhalve jaar na inwerkingtreding slechts in een gering aantal casussen toegepast. Dat geringe gebruik van de wet is op zichzelf geen reden om de toegevoegde waarde van de wet in twijfel te trekken; de verwachting van de wetgever was immers dat de wet niet op grote schaal zou worden ingezet en dat het hooguit zou gaan om enkele personen. Wel dient in die gevallen gekeken te worden naar wat de bijdrage is geweest van de ingezette maatregelen aan de lokale persoonsgerichte aanpak. Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek kan daar samenvattend het volgende over worden gezegd. 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 (gepercipiëerde) gebiedsgebonden dreiging kon worden weggenomen. In zoverre heeft de wet iets toegevoegd aan de lokale persoonsgerichte aanpak.

Maar de maatregelen uit de Twbmt hebben geen bijdrage geleverd aan een proces van deradicalisering, de maatregelen hebben ook niet geleid tot beter contact en een betere band met personen, ze hebben evenmin bijgedragen aan meer kennis over gedragingen, denkbeelden 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.

De verwachtingen ten aanzien van de werking van de wet zijn voor een groot deel dus niet uitgekomen. Het blijkt vooral om een kaal toezicht- en controlemiddel te gaan. Het is goed om daarbij te bedenken 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. Er gaat een hoge werkbelasting vooraf aan het opleggen van de maatregelen, terwijl de meerwaarde van de wet voor de persoonsgerichte aanpak beperkt is.

De Twbmt blijkt alleen 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. Terwijl het strafrecht doorgaans wordt beschouwd als *ultimum remedium*, lijkt hier het bestuursrecht deze functie te vervullen. De Twbmt dient in de praktijk vooral als 'vangnet' aan het einde van een strafvorderlijk traject, als het strafrecht geen kader meer biedt om nog toezicht te houden op veroordeelde jihadisten die uit detentie komen. Het gaat dan globaal om twee situaties.

In de eerste situatie heeft de strafrechter geen bijzondere voorwaarden opgelegd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling of bij de schorsing van de voorlopige hechtenis. Dat betekent dat iemand vrijkomt zonder oplegging van maatregelen zoals een meldplicht bij de reclassering. De minister legt dan alsnog vrijheidsbeperkende maatregelen op vanuit het bestuursrecht, de Twbmt maakt dat mogelijk. Vanuit rechtstatelijk perspectief is die toepassing van de Twbmt bedenkelijk omdat het bestuur daarmee als het ware de beslissing van de strafrechter doorkruist. Het is ook niet de bedoeling van de wetgever geweest de Twbmt op deze manier te gebruiken.

In de tweede situatie heeft de strafrechter wel bijzondere voorwaarden bij de invrijheidstelling opgelegd, maar kiezen veroordeelden ervoor het voorwaardelijke deel van de straf ook uit te zitten in de gevangenis. Ze vermijden daarmee de lange proeftijd van vijf jaar en zijn na het uitzitten van de gevangenisstraf vrij van overheidsbemoeienis. De gesignaleerde tendens van geïnterviewden, dat veroordeelde jihadisten liever langer in de gevangenis zitten als ze daarna zonder enige overheidszorg in vrijheid worden gesteld, kan gezien worden als een onbedoeld gevolg van de recente uitbreiding van de proeftijd (zoals in hoofdstuk 6 van dit rapport aan de orde kwam). Een consequentie van deze tendens is, dat veroordeelden 'koud' buiten komen, dat wil zeggen zonder reclasseringstoezicht, terwijl de strafrechter dat toezicht buiten de muren van de gevangenis wel wenselijk vond. De Twbmt wordt in die situatie standaard als optie overwogen; het bestuursrecht vult dan als het ware het gat dat is ontstaan in het strafrechtelijke toezichtstraject. Er ontstaat een wat gekunstelde constructie vanuit het bestuursrecht om toch enig zicht te kunnen houden op personen die in vrijheid zijn gesteld, waarbij de reclassering niet meer betrokken is. Hoewel het begrijpelijk is dat wordt gezocht naar een alternatief, is de Twbmt niet bedoeld om deze lacune in het strafrechtelijke toezichtstraject op te vangen, de wetgever had deze situatie in elk geval niet voor ogen bij introductie van de wet. Dat geldt des te meer nu blijkt dat de maatregelen in de praktijk vooral dienen als controlemiddelen maar daarnaast weinig toegevoegde waarde hebben voor de lokale persoonsgerichte aanpak.

Summary

Evaluation of 'Temporary Law on Counterterrorism Administrative measures'

On 1 March 2017, the Temporary Law on Counterterrorism Administrative Measures Act (*Wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, "the Act") came into effect, the provisions of which aim to prevent terrorist attacks and provide for the following:

- Restriction of freedoms (Section 2): a requirement to report to the police, a ban on being in the vicinity of specific premises or in specific parts of the Netherlands (area ban) or in the vicinity of specific individuals (ban on contact).
- Ban on leaving the country (Section 3): prohibits travel outside the Schengen Area.
- Rejection or revocation of subsidies, etc. (Section 6): enables administrative bodies to reject or revoke subsidies, licences, dispensations and recognitions.

The Act is part of the 'Action Programme for an Integral Approach to Jihadism' from 2014, the provisions of which aim to reduce terrorist threats posed by jihadism. They are imposed by the Minister of Justice and Security and decision-making authority in relation to them has been mandated to the National Coordinator for Security and Counterterrorism (NCTV). The measures are initiated and applied at the local level, this being the level at which person-specific interventions targeting radicalised individuals are deployed. They may be imposed for a period of six months, with the possibility of extension for further periods of six months at a time. These new statutory provisions under these measures are expressly intended to be part of the local, person-specific approach that aims to reduce the jihadist threat.

The Act is temporary and lapse five years after its entry into force. Within no more than three years after its implementation the Minister must submit an evaluation report to both Houses of Parliament. During the Parliamentary debate on the proposed Measures, the Minister expressed the desire 'to structure a process to monitor the operation of the legislation on an ongoing basis'. The Research and Documentation Centre (WODC) has monitored the use of the Measures since they came into effect, between March 2017 and the end of September 2019, at the request of the National Coordinator for Counterterrorism (NCTV). The empirical material compiled during this monitoring period serves as the basis for this evaluation report. The purpose of this evaluation is to assess whether the Act contribute to the local, person-specific approach to individuals who pose a terrorist threat. The evaluation is structured along the lines of the following evaluation questions:

- 1 Which assumptions underlie the Act?
- 2 In what manner and in which situations is the Act applied in practice?
- 3 What is the impact of the application of the Act on the local, person-specific approach to the cases concerned?

This evaluation was conducted by holding interviews with key informants at the national as well as local level. At the local level, interviews were held with police and judicial officers and local authority officials in sixteen municipalities, while at the national level officials from the NCTV, the Public Prosecution Service, the Ministry of

Justice and Security and police officers were interviewed. A document content analysis was also carried out.

Application of the Act

Measures of the Act are imposed in seven cases during the period of this evaluation (March 2017 to September 2019). A total of seventeen administrative reports were written, sixteen decisions were made by the Minister and sixteen decisions were issued (including an extension of the measures) for these seven cases. Eleven measures in total were imposed. Table S1 includes a summary overview of several particulars of the provisions imposed under the Act.

Table S1 Summary overview table: particulars of provisions imposed under the Act during the period of evaluation (1 March 2017 to 30 September 2019)

Date	Measures	Term	Measures extended?
Case spring 2017	<i>Requirement to report</i> (twice a week)	6 months Stopped after a few days (due to offence)	Not extended
Case spring 2017	<i>Area ban</i> (+ electronic monitoring)	1 weekend	Extended once (2 weekends in total)
	<i>Requirement to report</i> (twice a week)	6 months Stopped after 2 years	Extended three times (in total, 2-year requirement to report)
Case summer 2017	<i>Area ban</i>	6 months Still in force (Dec. 2019)	Extended four times (to date, 2.5-year area ban)
Case autumn 2017	<i>Ban on leaving the country</i>	6 months	Not extended
	<i>Requirement to report</i> (three times a week)	6 months Stopped after 4 months (due to offence)	Not extended
Case autumn 2017	<i>Ban on leaving the country</i>	6 months	Extended once (in total, 1-year ban on leaving the country)
	<i>Requirement to report</i> (twice a week)	6 months Stopped after 1 year	Extended once (in total, 1-year area ban)
Case summer 2018	<i>Ban on contact</i>	6 months	Extended once (in total, 1-year ban on contact)
	<i>Requirement to report</i> (twice a week)	6 months Stopped after 1 year	Extended once (in total, 1-year requirement to report)
			Intention for 2 nd extension notified, Measures not imposed (due to removal of Dutch citizenship)
Case summer 2019	<i>Requirement to report</i> (twice a week)	6 months Stopped after 6 months	Not extended (due to removal of Dutch citizenship)

A requirement to report was imposed in almost all the cases. In addition, an area ban was imposed in several instances, a ban on leaving the country in several instances and a ban contact in one instance. The option to revoke subsidies or licences was not used. Most cases were commenced in the first year after the Act came into effect; thereafter, one new case was commenced each year. After the first year, the provisions were mainly used for the purpose of extending existing measures. The measures were extended in four cases, several times in certain instances. The measures were imposed only in a few cases during the period of this evaluation. While the Act is considered dozens of times during the local case consultations, in most instances it was decided to opt for a different intervention. In these cases there was often too little information to properly substantiate the Act (i.e. not necessary for national security) and alternatives were mostly available. The alternatives consisted of criminal penalties as well as care-related interventions. The Act was found to be chiefly used in situations where no other means are available for monitoring a person: there is no possibility of criminal-law probation supervision, or such possibilities have been exhausted, and other government organisations have also been unable to make contact with the individual. The lack of supervision and contact is the main reason for applying the Act. This situation also arises where persons convicted (for a criminal offence) opt to serve their entire sentences in prison, including the suspended part of the sentence, as a result of which they are released without probation supervision after serving their sentence. The Act is almost always considered as an option in these situations.

In practice, application of the Act makes it possible to restrict the freedom of movement of people for whom no criminal penalties are available, one of the central assumptions underpinning the Act. The correctness of this central assumption needs to be qualified in three respects. Firstly, the number of people restrained in their freedom of movement is small. Secondly, the restriction of freedoms is only imposed where care-related measures can not be applied. When applying the person-specific approach, local case consultations supplement the imposition of criminal penalties with a preference for interventions related to professional care and assistance. This may help to explain why the Measures have been used so sparingly. Thirdly, it was found that in practice the Act is used mainly at the end of the criminal process, when people are released and there is no *further* provision for supervision under criminal law. Legislative history shows that the legislator did not really envisage this specific situation, however. While this situation is not excluded by the legislator, the debate in parliament on the Act chiefly considered cases where criminal law could not *yet* be applied, because there were insufficient grounds *as yet* for criminal prosecution, for example.

In order to assess whether the restriction on freedom of movement also enables the authorities to monitor and supervise people's behaviour, resulting in a more effective person-specific approach (the other general assumptions), it is necessary to examine how the Act is implemented in practice and the consequences for the cases concerned. Below, this is described and compared for each measure in the case of the assumptions underpinning the provisions.

Requirement to report: keeping track

In six cases a requirement to report was imposed for six months, and in three cases was also extended, twice for a period of one year and once for a period of two years. The requirement to report is generally complied with, and it is clear that reporting allows the authorities to keep track of the persons reporting a few times a week. This evaluation also reveals that conversations with persons reporting are generally difficult, and become more cursory the longer the period of the reporting requirement. Police officers responsible for registering attendance at the local police station do not experience building any kind of relationship with the person reporting. Nor do they feel the requirement to report has given them insight into the activities, conduct and religious practice and beliefs of the person reporting.

The legislator assumed that the requirement to report would result in the authorities having contact with the person concerned at regular times during the week, enabling them to keep tabs on that person. In this respect, the assumption corresponds to real-life practice. It was also assumed that the contact with the person reporting would allow a relationship to be built with him or her, that the process of deradicalisation would be facilitated and that an assessment could be made of the risks and threat posed by that person. These assumptions by the legislator regarding deradicalisation, building a relationship and risk and threat assessments were found to be incorrect.

The Act was also accompanied by the assumption that the requirement to report would enable compliance with other Measures imposed to be verified. In three cases the requirement to report was imposed in combination with another measure (an area ban, a ban on contact or a ban on leaving the country). It can be concluded from the findings of these cases that the requirement to report has not facilitated effective verification of compliance with the other measures. This assumption therefore does not tally with actual practice.

Area ban: removing geographic threat

Several times, the Act was considered in response to the threat local authorities deemed an individual posed to a neighbourhood, district, building or facility. In two cases a measure was actually imposed, and in both cases the area ban was extended. In one case, the area ban was backed by electronic tagging, with the person concerned being arrested when they breached the area ban and placed in pre-trial detention for the duration of the event to which the geographic threat related. This removed the geographic threat for the duration of the event. In the other case, the person concerned complied with the area ban, and was thereby prevented to a certain degree (i.e. physically) from spreading radical jihadist ideology.

The assumption underlying this measure was that an area ban ensures a person is excluded from a designated area, so that they are prevented from committing a terrorist attack or engaging in preparatory activities with that aim. In the present cases, the persons concerned were indeed excluded from the designated area from the moment the area ban was imposed and in that sense were prevented from carrying out a terrorist attack at that location or prevented from spreading radical Islamic ideology.

On extension of this measure, the presumed effect of the area ban was called into question by various government officials concerned in both cases. They highlighted the potential for displacement effects (to another area or to online platforms) and the possibility that an extended area ban would be counterproductive.

Ban on contact: preventing contact with fellow jihadists

In several cases, a ban on contact under the Act was considered in an attempt to prise people away from a jihadist network. In one case, a ban on contact was imposed for that reason and extended up to one year. As far as is known, no physical meetings took place with the persons to whom the ban on contact applied during the period of the ban. However, enforcement of a ban on contact cannot prevent online contact being maintained and plans being made online. The possibilities afforded by the internet make it very difficult to enforce a ban on contact. In addition, there may be shifts to individuals from other jihadist networks and to other groupings, which can be facilitated by the internet.

The assumption underlying this measure was that a ban on contact results in a person no longer having contact with (other) radicalised individuals to whom the ban applies, preventing an individual from becoming further involved in jihadist networks and from disseminating radical ideology, and from being recruited or themselves recruiting for the jihadist cause. Although, in the case concerned, the ban on contact appears to have prevented physical meetings from taking place, the legislator's assumption regarding the ban on contact is incorrect, given the countless possibilities offered by the internet and the existence of multiple groupings and jihadist networks.

Ban on leaving the country: preventing travel

The ban on leaving the country was regularly considered in the initial period for individuals who were suspected of planning to travel to Syria for the purpose of joining IS. While the ban was applied in two cases, passport seizure was usually the preferred route since it involves a less stringent test and was considered a less drastic measure. In the cases where the ban on leaving the country provided for under the Act was imposed, the individuals concerned did not leave the country during the period of the ban, as far as is known. It cannot be ascertained from this evaluation whether this is because the measure had a deterrent effect, as the legislator assumed would be the case. It is certainly difficult to enforce the ban on leaving the country, due to the real risk that individuals subject to a ban on leaving the country will go unnoticed at the Schengen area's border. This applies in particular to individuals with dual nationality, who cannot be stripped of their second passport.

The social context has altered considerably since the Measures came into effect due to the changing circumstances in Syria, as a result of which the number of people travelling to Syria has declined to zero. Travel to Syria has been replaced by the return of Syria volunteers and the ban on leaving the country has become less topical.

Rejection or revocation of Decisions

As far as is known, the authority to reject or revoke Decisions, such as a subsidy, licence, dispensation or recognition, was not used in the period of this evaluation. The measures have not resulted in the prevention or cessation of possible inadvertent government support for terrorist activities.

In conclusion

The Act was only applied in a small number of cases in the first two and a half years after coming into effect. This sparing use of the Act is not in itself any reason to question their added value, since the legislator did not expect the Act would be used on a large scale and that they would be applied to only a few individuals. It is important, nonetheless, to evaluate the contribution of the Act that were applied to the local, person-specific approach in these cases. Based on the findings of this evaluation, the following summary conclusions may be drawn. The Act has enabled the authorities to monitor the movements and activities of a small number of individuals in situations where no other means were available. The requirement to report allows the authorities to keep tabs on individuals to a certain degree, so that supervision can be exercised. The Act has additionally prevented an individual from entering or being present in a designated area in a number of cases, thereby removing a (perceived) geographic threat. As such, the Act has made a contribution to the local, person-specific approach.

However, the Act has not contributed to a process of deradicalisation, nor has the Act enabled better contact or a better relationship to be established with individuals. It has, furthermore, not contributed towards enhancing knowledge about behaviour, ideas and religious practice and beliefs of individuals. The Act has also not enabled a good assessment to be made of the risks and threat posed by an individual. Moreover, it is unlikely that the Act prevent individuals from having further contact with other radicalised individuals, given the possibilities the internet provides for establishing contact.

The expectations for the effect of the Act has therefore largely not been realised. In practice, they are essentially a simple monitoring and surveillance tool. It is important to note that the Act, where applied, place considerable demands in terms of time spent and time pressure on the officials involved in decision-making and implementation, both at the national level for the NCTV and the local level in the case of partners in case consultations. A high workload precedes the imposition of the measures, while their added value for the person-specific approach is limited. The Act is only used where the authorities have exhausted other means, in an attempt to keep tabs, to some degree, on an individual and a grip on a situation that is considered threatening. While criminal law is generally considered as the *ultimum remedium*, administrative law appears to fulfil this function here. In practice, the Act mainly act as a 'safety net' at the end of a criminal procedural process, where criminal law no longer provides a framework for supervising convicted jihadist who are released from prison. Broadly speaking, this involves two situations.

In the first situation, the criminal court has not attached any special conditions to the conditional release or the suspension of pre-trial detention. This means that an individual is released without measures, such as a requirement to report to a probation officer, being imposed. The Minister can then impose one or more restrictions

of freedom, using provisions that are available under administrative law. Applying the Act in this way is questionable from a constitutional perspective, since it can be interpreted as the authorities interfering with the court's decision. Furthermore, the legislator did not intend the Measures to be used in this manner.

In the second situation, the criminal court has attached special conditions to the release, but convicted persons opt to serve the conditional part of their sentence also in prison. This allows them to avoid lengthy probation (5 years) and means they are entirely free from interference from the authorities after serving their prison sentence. The tendency highlighted by interviewees that convicted jihadists choose to spend longer in jail so they can later be released without any interference or concern by the authorities can be seen as an unintended consequence of the recent extension of probation (as discussed in chapter 6 of this report). One consequence of this tendency is that convicted persons are released without probation supervision outside the prison gates, against the advice of the criminal court. In situations such as this, application of the Act is treated as a standard option: administrative law then plugs the gap, as it were, that has arisen in criminal supervision. This creates a somewhat artificial construction using provisions under administrative law to allow tabs to be kept on released individuals without any further involvement by the Probation Service. While it may be understandable for an alternative to be sought, the Act is not intended to fill this gap in criminal supervision, and the legislator in any event did not envisage this situation when the Act was introduced. This is even more true now it is clear that, in practice, the Act is used mainly as a surveillance tool, and otherwise have little added value for the local, person-specific approach.

Literatuur

- Amnesty International (2017). *Paspoortmaatregel en uitreisverbod*. Mensenrechten in de strijd tegen terrorisme. Amsterdam: Amnesty International.
- Beijerse, J., Struijk, S., Bleichrodt, F.W., Bakker, S.R., Salverda, B.A., & Mevis, P.A.M. (2018). *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*. Rotterdam: Erasmus School of Law.
- College voor de rechten van de mens (2015). *Advies conceptwetsvoorstel tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*.
- Commissie evaluatie antiterrorismebeleid (2009). *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Gestel, B. van, & Poot, C.J. de (2017). Tussen risico's en aanslagen: over de opsporing van terroristische misdrijven. In E. Bakker, E.R. Muller, U. Rosenthal & R. de Wijk (red.), *Terrorisme: Studies over terrorisme en terrorismebestrijding* (pp. 507-520). Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Gestel, B. van, Berkel, J.J., & Kouwenberg, R.F. (2019). *Bestuurlijke vrijheidsbeperking van jihadisten: Het gebruik van de 'Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding' in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet*. Den Haag: WODC. Cahier 2019-4.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2018). *Evaluatie actieprogramma integrale aanpak jihadisme*. Den Haag.
- Klein-Haarhuis, C.M., & Niemeijer, B. (2008). *Wet en werkelijkheid: Bevindingen van evaluaties van wetten*. Den Haag: Boom juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 267.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). *Actieprogramma integrale aanpak jihadisme: Overzicht maatregelen en acties*. Den Haag.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2019). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 51, december 2019*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Nelen, H., Leeuw, F.L., & Bogaerts, S. (2010). *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek: Framework, toepassingen en voorbeelden*. Den Haag: Maastricht University, Universiteit van Tilburg, WODC.
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Bos, A., & Klem, W. (2016). *Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015*. Utrecht: USBO Advies.
- Pawson, R. (2005). Realistic evaluation: A new method of systematic review designed for complex policy interventions. *Journal of Health Services Research & Policy*, 10(1), 21-34.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Londen: Sage.
- Roos, K., Rijckenberg, J-R., Vogtlander, L., & Leenders, M. (2018). *Voelbalvandalisme, hoe te bestrijden? Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*. Onderzoeksrapport / Scriptie HBO- Rechten, Hogeschool van Amsterdam.
- Schlossels, R.J.N., Schutgens, R.J.B., & Zijlstra, S.E. (2019). *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat. Deel 2. Rechtsbescherming, overheidsaansprakelijkheid*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Tuna, M. (2018). *Het gebiedsverbod: een rechtmatig bestuurlijke maatregel om het verspreiden van jihadistisch gedachtegoed te belemmeren?* Scriptie rechtsgeleerdheid, 2018, Tilburg University.
- Wartna, B.S.J. (2005). *Evaluatie van daderprogramma's*. Den Haag: WODC.

Woude, M.A.H. van der (2011). Is het Nederlandse terrorismebeleid echt zo degelijk vormgegeven? Een kritische beschouwing van recent uitgevoerd evaluatieonderzoek. *Proces*, 90(3), 125-141.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. Mr. A.E. Schilder

Hoogleraar staats- en bestuursrecht, Vrije
Universiteit

Leden

Prof. mr. dr. M.A.H. van der Woude

Hoogleraar rechtssociologie, Universiteit Lei-
den

Mr. drs. B. den Hartigh

Landelijk officier terrorismebestrijding, Inlich-
tingen en Veiligheidsdiensten en Werken on-
der dekmantel

Mw. mr. M.F. van Hasselt

Medewerker Nationaal Coördinator Terroris-
mebestrijding en Veiligheid (NCTV)

Drs. J. Minderhout

Coördinator en operationeel specialist tacti-
sche opsporing, Team contra-terrorisme, ex-
tremisme en radicalisering, Nationale Politie,
Eenheid Rotterdam

Bijlage 2 Overzicht van geïnterviewde functionarissen

Lokaal

Gemeenten en politie

In de volgende gemeenten zijn functionarissen geïnterviewd:

- **Amsterdam** Gemeentefunctionaris (4 personen); politiefunctionaris (4 personen)
- **Arnhem (/Almelo)** Gemeentefunctionaris; politiefunctionaris (2 personen)
- **Delft** Gemeentefunctionaris (2 personen); politiefunctionaris
- **Den Bosch** Politiefunctionaris
- **Den Haag** Gemeentefunctionaris (2 personen); politiefunctionaris (5 personen)
- **Eindhoven** Gemeentefunctionaris
- **Flevoland** Gemeentefunctionaris
- **Gouda** Gemeentefunctionaris (2 personen) ; politiefunctionaris
- **Helmond** Gemeentefunctionaris (2 personen); politiefunctionaris
- **Huizen (/ Hilversum)** Gemeentefunctionaris; politiefunctionaris
- **Leiden** Gemeentefunctionaris
- **Maastricht** Gemeentefunctionaris (3 personen); politiefunctionaris
- **Rotterdam** Gemeentefunctionaris; politiefunctionaris (6 personen)
- **Utrecht** Gemeentefunctionaris; politiefunctionaris (6 personen)
- **Zeeland** politiefunctionaris
- **Zoetermeer** Gemeentefunctionaris; politiefunctionaris

Openbaar ministerie

Van de volgende arrondissementsparketten zijn functionarissen geïnterviewd:

- **Parket Amsterdam**
- **Parket Rotterdam**
- **Parket 's- Gravenhage**
- **Parket Midden-Nederland**
- **Parket Oost-Nederland**
- **Parket Oost-Brabant**
- **Parket Limburg**

Veiligheidshuizen

Van de volgende veiligheidshuizen zijn functionarissen geïnterviewd:

- **Veiligheidshuis West Veluwe Vallei en Regio Arnhem**
- **Veiligheidshuis Haaglanden**
- **Veiligheidshuis Hollands-midden**
- **Veiligheidshuis Limburg / Parkstad**
- **Veiligheidshuis Rotterdam –Rijnmond**

Landelijk

Bij de NCTV zijn gesprekken gevoerd met vijftien functionarissen, bij de directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is met drie functionarissen een gesprek gevoerd, bij het landelijk parket eveneens met drie functionarissen en bij de landelijke eenheid van politie met één functionaris.

Tot slot zijn vier advocaten geïnterviewd.