Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Cahier 2019-4

Bestuurlijke vrijheidsbeperking van jihadisten

Het gebruik van de 'Tijdelijk wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding' in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet

B. van Gestel
J.J. van Berkel
R.F. Kouwenberg

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.

Alle rapporten van het WODC zijn gratis te downloaden van www.wodc.nl.

Inhoud

Samenvatting — 5

1 Inleiding — 11
1.1 Achtergrond — 11
1.2 De wet — 12
1.3 Vraagstelling — 13
1.4 Methoden van onderzoek — 13
1.5 Opbouw rapport — 15

2 De Tijdelijke wet – juridisch kader — 17
2.1 Achtergrond en doel — 17
2.2 Meldplicht, gebiedsverbod en contactverbod: criteria en toepassing — 19
2.3 Uitreisverbod — 21
2.4 Weigeren of intrekken van beschikkingen — 24
2.5 Overige juridische aspecten — 24
2.6 Uitvoering en implementatie — 27

3 Het gebruik van de wet — 29
3.1 Voorlichting en implementatie — 29
3.2 Casuïstiek waarbij de Tijdelijke wet is overwogen — 30
3.3 Opgelegde maatregelen — 32
3.4 Zienswijzen en beroep — 35
3.5 Tot slot — 37

4 Motieven en overwegingen — 39
4.1 Toezicht en contact — 39
4.2 Beschermen van geografisch gebied — 44
4.3 Het voorkomen van de uitreis — 46
4.4 Bijkomende overwegingen — 47

5 Dilemma's in de uitvoering — 51
5.1 Initiatief voor de wet en het casusoverleg — 51
5.2 Het opstellen van de bestuurlijke rapportage — 52
5.3 Het voornemen, de beschikking en de uitvoering van maatregelen — 54
5.4 Verlenging: nog steeds een gevaar voor de nationale veiligheid? — 56
5.5 Tot slot — 58

6 Slotbeschouwing — 59

Summary — 61

Literatuur — 67

Bijlagen
1 Samenstelling begeleidingscommissie — 68
2 Overzicht van geïnterviewde sleutelinformanten — 69

Samenvatting

Op 1 maart 2017 is de 'Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding' in werking getreden (hierna de 'Twbmt' genoemd). De wet is gericht op preventieve maatregelen om terroristische aanslagen te voorkomen, het gaat primair om het reduceren van de dreiging die uitgaat van de jihadistische beweging. De wet 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 Schengengebied.
- *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.

Voor toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregelen moet aan twee wettelijke voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste moet de betreffende persoon 'door zijn persoonlijke gedragingen in verband kunnen 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. Ten tweede moet de vrijheidsbeperkende maatregel noodzakelijk zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Voor toepassing van het uitreisverbod geldt als voorwaarde dat er 'gegronde vermoedens' bestaan dat een persoon zal uitreizen buiten het Schengengebied om zich bij de terroristische organisatie ISIS, Al Qaida en/of Hayát Tahrir al-Sham aan te sluiten. Verder geldt ook hier dat de maatregel noodzakelijk moet zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid.

De Minister van Justitie en Veiligheid is het bevoegde orgaan om de maatregelen op te leggen en deze heeft de NCTV gemandateerd om besluiten te nemen. Op lokaal niveau dienen de maatregelen te worden geïnitieerd en uitgevoerd omdat hier de 'regie' ligt over de aanpak van geradicaliseerde personen. De maatregelen kunnen ter ondersteuning worden ingezet van de interventies die in het kader van het lokale casusoverleg plaatsvinden. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de nieuwe wettelijke mogelijkheden onderdeel uitmaken van een integrale persoonsgerichte aanpak, waarbij zowel repressieve als preventieve maatregelen worden genomen om terroristische dreigingen weg te nemen.

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 voortduring wordt gemonitord'. Op verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTV) wordt dit monitoringsproces door het WODC uitgevoerd. Deze rapportage gaat over het gebruik van de wet in het eerste anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de wet en behelst de periode 1 maart 2017 – 31 augustus 2018.

Vraagstelling

Het gebruik van de wet wordt in deze rapportage onderzocht aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe vaak worden de verschillende maatregelen uit de Twbmt in de praktijk ingezet?
- Om hoeveel casussen gaat het? Welke terroristische dreiging is gesignaleerd bij deze casuïstiek?
- Om welke reden zijn de maatregelen ingezet, welke overwegingen spelen daarbij een rol?
- Hoe verloopt het uitvoeringsproces van de inzet van deze maatregelen in de praktijk?

Complementair aan bovenstaande vragen, kijken we ook naar het *niet-gebruik* van de wet:

- Zijn er casussen waarbij de wet wel is overwogen maar niet is ingezet?
- Waarom is bij deze casussen niet gekozen voor toepassing van de wet? Wat waren de overwegingen daarbij?
- Wordt bij deze casuïstiek gebruikgemaakt van andere wettelijke middelen of treedt de overheid op een andere manier op? Zo ja, hoe?

Methoden van onderzoek

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met sleutelinformanten en is een inhoudsanalyse gemaakt van documenten. Er is informatie vergaard op lokaal en landelijk niveau.
Op lokaal niveau hebben we semigestructureerde interviews afgenomen met functionarissen van gemeenten, politie en OM. In vijftien gemeenten zijn interviews afgenomen met 52 lokale functionarissen (zie bijlage 2). Op landelijk niveau zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van de NCTV. Verder zijn op landelijk niveau dossiers bestudeerd die bij de NCTV aanwezig zijn en zijn opgesteld ten behoeve van de inzet van de Twbmt. Aanvullend zijn nog andere documenten bestudeerd zoals rechterlijke vonnissen en Kamerstukken.
Elke 'casus' waarvoor door een lokale actor een verzoek is gedaan voor de inzet van een maatregel uit de Twbmt, hebben we bestudeerd door middel van documentenanalyse (voor zover documenten aanwezig waren) en interviews. Het verzamelde empirische materiaal is aan de hand van een gestandaardiseerde itemlijst per casus samengevat. Daarnaast zijn de uitgewerkte interviews gecodeerd en geanalyseerd met behulp van het softwareprogramma Maxqda.

Het gebruik van de wet

In de eerste periode na de inwerkingtreding van de wet (maart 2017 - augustus 2018) worden de maatregelen uit de Twbmt niet 'standaard' als optie overwogen als men op lokaal niveau een casus bespreekt waarbij naar interventies wordt gezocht om een mogelijke terroristische dreiging te verminderen. Naast strafrechtelijke interventies, gaat de voorkeur van het casusoverleg primair uit naar interventies op het terrein van zorg- en hulpverlening. In de onderzoeksperiode hebben we circa veertig gevallen kunnen achterhalen waarbij op lokaal niveau wél is overwogen om

gebruik te maken van de Tijdelijke wet. Soms betrof het een optie die alleen aan de orde kwam tijdens een bespreking in het lokale casusoverleg of in een ander lokaal overleg, maar waar op dat moment toch niet voor werd gekozen. Veelal werd de mogelijkheid om de Twbmt op te leggen tevens besproken met de lokale NCTV-adviseur. In het merendeel van die gevallen, volgde een negatief advies vanwege het ontbreken van relevante actuele informatie die nodig is voor de inzet van de Tijdelijke wet. De besluitvorming omtrent de inzet van de Twbmt werd zodoende weer afgesloten.

In de onderzoeksperiode is in veertien gevallen door lokale actoren een (concept) bestuurlijke rapportage opgesteld. Rapportages zijn meestal opgesteld door functionarissen van de politie en enkele keren door functionarissen van het Openbaar Ministerie. Informatie in de rapportages kwam uit (lopende en afgesloten) opsporingsonderzoeken, uit politiebestanden, van inlichtingendiensten en was daarnaast soms afkomstig van maatschappelijke organisaties.

Zes van de veertien bestuurlijke rapportages hebben – in de onderzoeksperiode – geleid tot het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen uit de Twbmt. 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 drie casussen gaat het om gedetineerden die in vrijheid zijn gesteld zonder de strafrechtelijke voorwaarden voor reclasseringstoezicht. In deze drie 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, heeft de noodzaak primair betrekking op het vermoeden dat mensen willen 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 gedachtengoed van internationale terroristische organisaties en over contacten met IS-sympathisanten en jihadisten die al dan niet naar Syrië zijn uitgereisd. Vijf van de zes bestuurlijke rapportages bevatten concrete informatie die duidt op het uitreizen van personen naar Syrië of een poging tot uitreizen. Het zijn casussen die ook een strafrechtelijk traject kennen.

Van de zes casussen waarbij de Tijdelijke wet is ingezet, is in twee gevallen een uitreisverbod opgelegd in combinatie met een meldplicht. In twee andere gevallen gaat het om een gebiedsverbod; eenmaal als zelfstandige maatregel en eenmaal samen met een meldplicht en elektronisch toezicht (enkelband). In een andere casus is een contactverbod opgelegd in combinatie met een meldplicht. Tot slot is in één casus alleen een meldplicht opgelegd. In vijf van de zes casussen hebben personen dus de verplichting gekregen zich te melden. In totaal zijn bij zes personen in totaal tien maatregelen opgelegd (5x meldplicht, 2x uitreisverbod, 2x gebiedsverbod en 1x contactverbod). Er is in de onderzoeksperiode geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om subsidies, vergunningen, ontheffing of erkenningen af te wijzen of in te trekken.
In drie gevallen zijn de maatregelen na een half jaar verlengd, in twee gevallen is inmiddels (in de onderzoeksperiode) sprake van een tweede verlenging.

Tabel S1 Overzichtstabel: kenmerken opgelegde maatregelen uit de Twbmt in de onderzoeksperiode (maart 2017 t/m augustus 2018)

Datum	Maatregelen	Duur	Verlenging maatregelen?
Casus Voorjaar 2017	***Meldplicht*** (2x per week)	6 maanden	Niet verlengd
Casus Voorjaar 2017	*Gebiedsverbod* (+ elektronisch toezicht) *Meldplicht* (2x per week)	2 dagen 6 maanden	2x verlengd (gebiedsverbod na een jaar 1x verlengd voor 2 dagen)
Casus Zomer 2017	*Gebiedsverbod*	6 maanden	2x verlengd
Casus Najaar 2017	*Uitreisverbod* *Meldplicht* (3x per week)	6 maanden 6 maanden	Niet verlengd
Casus Najaar 2017	*Uitreisverbod* *Meldplicht* (2x per week)	6 maanden 6 maanden	1x verlengd
Casus Zomer 2018	*Contactverbod* *Meldplicht* (2x per week)	6 maanden 6 maanden	n.v.t

Motieven en overwegingen

Het belangrijkste motief dat in interviews en bestuurlijke rapportages naar voren komt voor oplegging van de maatregelen uit de Twbmt, is het zicht houden op personen van wie een terroristische dreiging uitgaat. Het gaat dan om de situatie dat er geen strafrechtelijke mogelijkheden (meer) zijn voor reclasseringstoezicht en vanuit andere overheidsorganisaties ook geen contact kan worden gelegd. Uitgangspunt bij de inzet van de Twbmt is dat eerst de strafrechtelijke weg wordt bewandeld voor toezichthoudende maatregelen. Daarnaast is bij de overweging 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. Het gebrek aan mogelijkheden van de lokale overheid om contact met iemand te onderhouden, speelt volgens lokale functionarissen mee in de overweging om juist dan de Tijdelijke wet in te zetten. In deze context wordt door verschillende geïnterviewde 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, dan biedt de Twbmt nog een mogelijkheid. Het aspect van contact is sterk verbonden met de noodzaak die wordt gevoeld om toezicht te houden.

Het beschermen van een geografisch gebied is een ander motief dat soms door geïnterviewden wordt genoemd als het gaat om casuïstiek waarbij de Twbmt is overwogen of is ingezet. Het gaat dan om de bedreiging die een persoon volgens lokale autoriteiten vormt voor een wijk, buurt, gebouw of voorziening. In de gevallen dat het niet mogelijk is om een gebiedsverbod uit de Twbmt in te zetten, vanwege gebrek aan voldoende informatie die duidt op een gevaar voor de nationale veiligheid, kiezen lokale actoren soms voor het gebiedsverbod uit de Gemeentewet (art 172a). Deze openbare orde bevoegdheid van de burgemeester vormt dan een

alternatief voor het gebiedsverbod uit de Twbmt. In een aantal gevallen wordt in de context van gebiedsgebonden dreigingen door geïnterviewden ook gewezen op 'onrust in de wijk' door de komst of aanwezigheid van geradicaliseerde personen. Dan wordt gedoeld op de dreiging die van iemand uitgaat vanwege de verspreiding van radicaal jihadistisch gedachtengoed en het aanzetten tot geweld. In één geval is om die reden het gebiedsverbod uit de Twbmt ook opgelegd, in de andere gevallen waarbij dat is overwogen, was er onvoldoende relevante informatie om de wet in te kunnen zetten.

Verder is het voorkomen van de uitreis van personen naar jihadistisch strijdgebied soms een motief om de wet in te zetten of dit te overwegen. Hoewel het uitreisverbod volgens veel geïnterviewden aan actualiteit heeft ingeboet vanwege veranderende omstandigheden in Syrië, is de maatregel tot nu toe tweemaal opgelegd en in de onderzoeksperiode dikwijls overwogen. Bij die overweging is het uitreisverbod vaak vergeleken met de paspoortmaatregel. De ervaring van lokale functionarissen is dat het uitreisverbod een zwaardere maatregel is die zwaarder wordt getoetst. Daar komt bij dat het opleggen van de paspoortmaatregel voor veel lokale actoren inmiddels een bekende, routinematige procedure is. Bovendien kan deze voor maximaal twee jaar worden opgelegd, terwijl het uitreisverbod maximaal zes maanden geldig is. In de praktijk wordt daardoor, als men het uitreizen van personen wil voorkomen, meestal gekozen voor de paspoortmaatregel.

Uit de interviews met lokale functionarissen kunnen nog twee bijkomende overwegingen worden gedestilleerd, die regelmatig worden genoemd en elk een andere richting uitwijzen. Enerzijds de overweging om geen risico's te willen nemen en de wet in te zetten om te voorkomen dat de overheid achteraf een verwijt kan worden gemaakt. En anderzijds de overweging om de wet juist niet in te zetten om te voorkomen dat het contact met personen nog verder verslechtert door de vrijheidsbeperkende maatregelen. Het opleggen van maatregelen uit de wet zou een averechte invloed kunnen uitoefenen op de persoonsgerichte aanpak, zo is de beredenering, en om die reden wordt de wet in de praktijk alleen in het uiterste geval ingezet, als er geen alternatieve mogelijkheden zijn om contact met iemand te houden.

Uitvoering

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de uitvoering van de Tijdelijke wet een arbeidsintensief traject is. Zo blijkt het opstellen van een bestuurlijke rapportage, nodig voor het inzetten van de wet, geen eenvoudige taak omdat de inhoud moet voldoen aan de specifieke wettelijke vereisten. Politie- en justitiefunctionarissen op lokaal niveau benadrukken in interviews de complexiteit van het opstellen van zo'n rapportage en de tijdinspanning die dat vraagt. Door de vele eisen die aan de inhoud worden gesteld, is nauwe afstemming tussen uiteenlopende partijen noodzakelijk. Vanaf de conceptrapportage is er contact met de NCTV, waar de rapportage wordt voorgelegd om te bezien of het mogelijk is een maatregel op te leggen en of er nog informatie ontbreekt. Daarnaast is voor het opstellen van de bestuurlijke rapportage nauwe afstemming vereist met de opsporing. De rapportage mag immers lopend onderzoek niet in gevaar brengen, terwijl informatie veelal afkomstig is uit opsporingsdossiers.
De bestuurlijke rapportage komt vaak onder tijdsdruk tot stand. Maatregelen worden immers gezien als noodzakelijk voor de nationale veiligheid en kunnen daarom in principe niet met vertraging worden opgelegd. De afstemming vergt dus een goede organisatie en planning. Een belangrijke rol daarbij speelt de NCTV. Naast

de beoordeling van bestuurlijke rapportages en het geven van feedback, worden hier ook voornemens opgesteld en beschikkingen geschreven. Daarvoor is het nodig dat een bestuurlijke rapportage op tijd gereed is om deze nog te kunnen laten toetsen door juristen binnen het ministerie. Ook moet worden afgestemd met landelijke diensten. Tijdsdruk wordt sterk gevoeld omdat een uit te reiken voornemen en/of beschikking gereed moet zijn zodra is besloten dat de maatregel noodzakelijk is omwille van de nationale veiligheid.

Bij de verlenging van maatregelen speelt de tijdsdruk sterker omdat na zes maanden de maatregel vanzelf afloopt. Het is dus van belang de eventuele verlenging direct aan te laten sluiten op de periode dat de maatregel nog van kracht is. Voor een verlenging is de informatie uit de eerdere rapportage niet voldoende maar is een nieuwe bestuurlijke rapportage nodig met nieuwe actuele informatie, waarin aannemelijk gemaakt moet worden dat nog steeds gevaar bestaat voor de nationale veiligheid. Verschillende functionarissen, zowel lokaal als nationaal opererend, wijzen in interviews op de onevenwichtigheid tussen de tijdinspanning die gevergd wordt voor de inzet van de Twbmt en de relatief korte periode waarvoor de maatregelen worden opgelegd. De keuze om na een half jaar iemand niet meer te beschouwen als gevaar voor de nationale veiligheid, blijkt in de praktijk echter een moeilijke keuze. Hier doet zich een dilemma voor. Enerzijds is het opleggen van een maatregel een tijdrovend traject dat elk half jaar opnieuw in gang moet worden gezet, anderzijds speelt de vraag wie het risico durft te nemen om iemand na een half jaar niet meer te bestempelen als een gevaar voor de nationale veiligheid.

De vele schakels, organisaties en personen die betrokken zijn bij de voorbereiding en uitvoering van de maatregelen uit de Twbmt, maken het inhoudelijk en organisatorisch een complex traject. Dat wordt zowel gevoeld op lokaal niveau als bij de NCTV. Het beeld dat in interviews en documenten naar voren komt is dat het voor de verschillende betrokken partijen op lokaal en nationaal niveau een grotere belasting is dan van te voren werd gedacht. Het is mogelijk dat een deel van de belasting voortkomt uit ‘kinderziektes’ en startproblemen die zich geregeld voordoen in de eerste periode dat een wet van kracht is. Om te bezien of hier sprake is van een aanloopverschijnsel of van een blijvend knelpunt, is het goed dat de wet langer wordt gemonitord.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Op 1 maart 2017 is de 'Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding' (Twbmt) in werking getreden.[1] De wet is gericht op preventieve maatregelen om terroristische aanslagen te voorkomen. 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 meende dat de noodzaak op dat moment 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 Soennitische 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.[2] Vanaf 2012 zijn circa 300 Nederlanders naar het oorlogsgebied afgereisd, waarvan er inmiddels circa 80 zijn omgekomen. Ongeveer 55 personen zijn inmiddels teruggekeerd naar Nederland. In september 2018 zijn er nog ongeveer 140 Nederlanders in het oorlogsgebied in Syrië.[3]
Uit angst voor verdere radicalisering en mogelijke terroristische plannen, wil de Nederlandse overheid zicht blijven houden op teruggekeerde Syriëgangers en potentiële uitreizigers. Uitreizigers die vanaf 2014 naar Syrië zijn vertrokken, worden in principe door het Openbaar Ministerie (OM) verdacht van deelname aan een terroristische organisatie.[4] Zij worden als gevolg daarvan bij terugkeer direct aangehouden als verdachte.

Naast een strafrechtelijke benadering, legt de overheid een sterke nadruk op integrale en bestuurlijke maatregelen om de terreurdreiging het hoofd te bieden. Zo worden sinds enige tijd op lokaal niveau multidisciplinaire casus-overleggen gevoerd waarin politie samen met gemeente, Openbaar Ministerie, Jeugdzorg, reclassering, GGZ- instellingen en Kinderbescherming overleg voert over personen waar men zorgen over heeft.[5] In deze casusoverleggen, waar de gemeente regiehouder van is, wisselt men op lokaal niveau informatie uit over geradicaliseerde personen, uitgereisde en teruggekeerde Syriëgangers. Aan de hand daarvan wordt een persoonsgerichte aanpak bedacht, waarin maatschappelijke hulpverlening, onderwijs en politietoezicht onderdeel kunnen vormen van de persoonsgerichte interventie. Maatregelen uit de Twmbt kunnen het palet aan mogelijkheden verbreden en zodoende deel uitmaken van de lokale persoonsgerichte aanpak.

---

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 en 65; *Kamerstukken II* 2015/16, 34 359 A e.v.).

2 Een Kalifaat is een staat die wordt geleid door een 'kalief', ofwel een opvolger van profeet Mohammed.

3 Cijfers NCTV (NCTV, 2018).

4 Bij het aannemen van die verdenking veronderstelt het OM een causale relatie tussen het verblijf in Syrië en deelname aan een terroristische organisatie. Zie onder andere Van Gestel en De Poot (2017).

5 Zie Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). Zie ook Noordergraaf et al. (2016).

1.2 De wet

De wet bevat de volgende maatregelen:
- *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 Schengengebied.
- *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 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 Justitie en Veiligheid (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 of (financiële) ondersteuning van 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 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 voortduring wordt gemonitord'. Op verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTV) wordt dit monitoringsproces door het WODC uitgevoerd. Deze rapportage heeft betrekking op de eerste periode na de inwerkingtreding van de wet en behelst de periode 1 maart 2017 - 31 augustus 2018.

1.3 Vraagstelling

Het gebruik van de wet zal in deze rapportage worden onderzocht aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe vaak worden de verschillende maatregelen uit de Twbmt in de praktijk ingezet?
- Om hoeveel casussen gaat het? Welke terroristische dreiging is gesignaleerd bij deze casuïstiek?
- Om welke reden zijn de maatregelen ingezet, welke overwegingen spelen daarbij een rol?
- Hoe verloopt het uitvoeringsproces van de inzet van deze maatregelen in de praktijk?

Complementair aan bovenstaande vragen, kijken we ook naar het *niet-gebruik van de wet*:

- Zijn er casussen waarbij de wet wel is overwogen maar niet is ingezet?
- Waarom is bij deze casussen niet gekozen voor toepassing van de wet? Wat waren de overwegingen daarbij?
- Wordt bij deze casuïstiek gebruikgemaakt van andere wettelijke middelen of treedt de overheid op een andere manier op? Zo ja, hoe?

Aan de hand van bovenstaande vragen is achterhaald wat de overwegingen zijn bij het al dan niet inzetten van maatregelen, hoe het besluitvormingsproces is verlopen en op welke wijze de uitvoering verliep. Zo hebben we ook kunnen achterhalen in hoeverre door lokale actoren aanvragen worden gedaan die door de NCTV niet worden gehonoreerd, en wat daar dan de reden voor is.

Alvorens het gebruik van de wet in de praktijk te onderzoeken, hebben we eerst de achtergrond en de beweegredenen van de wetgever achterhaald aan de hand van de memorie van toelichting, als ook de wijze waarop de wet volgens de wetgever dient te worden toegepast.

1.4 Methoden van onderzoek

Voor dit onderzoek is informatie vergaard op lokaal en landelijk niveau. Op lokaal niveau worden de maatregelen geïnitieerd en uitgevoerd in de context van de persoonsgerichte aanpak, waarbij politie, OM en gemeenten de voornaamste actoren zijn. Op landelijk niveau verricht een aantal medewerkers van de NCTV werkzaamheden ten behoeve van de uitvoering van de Twbmt. Door hen wordt het verzoek omtrent toepassing van de nieuwe wet beoordeeld en op grond daarvan al dan niet een besluit genomen omtrent de inzet van de maatregelen. Daarnaast zijn op landelijk niveau bij de NCTV 'lokale adviseurs' werkzaam die functionarissen op lokaal niveau adviseren.

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 gesprekken gevoerd met medewerkers van de NCTV, deels waren dat regelmatig terugkerende gesprekken over het verloop van concrete casuïstiek en over andere zaken die op dat moment speelden ten aanzien van de uitvoering van de wet of overwegingen omtrent de wet.

Op lokaal niveau hebben we interviews afgenomen met lokale sleutelinformanten, te weten functionarissen van gemeenten, politie en OM. 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 gestart met de focus op gemeenten die door de NCTV zijn geprioriteerd (d.w.z. medio 2017). Die prioritering was mede gebaseerd op de uitreizigersproblematiek waar gemeenten mee kampten. In die gemeenten zijn functionarissen van gemeenten, politie en OM benaderd voor een interview. Gaandeweg het onderzoek hebben we 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 vergaarden we via reeds geïnterviewde sleutelinformanten (de zogenoemde sneeuwbalmethode) . Uiteindelijk zijn voor dit onderzoek in vijftien gemeenten gesprekken gevoerd, in totaal zijn 52 lokale functionarissen geïnterviewd. In bijlage 2 is een (geanonimiseerd) overzicht opgenomen van de geïnterviewde sleutelinformanten.
Voor de interviews met lokale functionarissen hebben we een *interview guide* opgesteld met een aantal vaste items en veel ruimte voor onderwerpen die geïnterviewden zelf inbrachten. De interviews vonden, op een enkele uitzondering na, face-to-face plaats en werden opgenomen en daarna uitgewerkt.[6] De gesprekken duurden 60 tot 90 minuten en vonden meestal plaats op de werkplek van de geïnterviewde. Een aantal functionarissen is voor een vervolggesprek een tweede en soms een derde keer benaderd, meestal telefonisch. De meeste interviews zijn gehouden tussen november 2017 en juli 2018. De uitgewerkte interviews zijn gecodeerd en geanalyseerd met het softwareprogramma Maxqda, waarmee codes en subcodes aan een tekst kunnen worden toegekend.

Documentenanalyse
Dossiers zijn bestudeerd die bij de NCTV aanwezig zijn. Ze bevatten onder meer rapportages 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 en Kamerstukken.

Elke 'casus' waarvoor door een lokale actor een verzoek is gedaan voor de inzet van een maatregel uit de Twbmt, hebben we bestudeerd door middel van interviews en documentenanalyse (indien een dossier aanwezig was). Op zo'n wijze hebben we 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 hebben we aan de hand van een gestandaardiseerde itemlijst per casus samengevat.

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

Casusoverleg bijwonen
Voor een algemeen beeld van het lokale multidisciplinaire casusoverleg hebben we in vijf gemeenten eenmaal het casusoverleg 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.

Oriënterende gesprekken
Tot slot hebben we ter oriëntatie van specifieke (juridische) onderwerpen een aantal gesprekken gevoerd op landelijk niveau: dat was met functionarissen van het OM, met medewerkers van de AIVD en met een medewerker van Amnesty International. Deze gesprekken gingen niet over concrete casuïstiek.

1.5 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 staat het juridische kader van de wet centraal. Daarna wordt in hoofdstuk 3 een overzicht gegeven van de maatregelen die sinds de inwerking-treding van de wet zijn opgelegd en van een aantal kenmerken van die casussen. Ook beschrijven we in dat hoofdstuk casuïstiek waarbij de wet wel is overwogen, maar niet is ingezet. In het hoofdstuk daarna wordt een beschrijving gegeven van de overwegingen en motieven voor de inzet van de nieuwe wet en van de situaties waarin de inzet van de maatregelen uit de Twbmt wordt overwogen (hoofdstuk 4). Tot slot komt in hoofdstuk 5 een aantal relevante uitvoeringsissues aan de orde, zoals het opstellen van de bestuurlijke rapportage en de tijdsinvesteringen die gepaard gaan met de uitvoering van de wet.

2 De Tijdelijke wet – juridisch kader

Dit hoofdstuk bevat een toelichting bij de wet. We beschrijven de beweegredenen van de wetgever, de toepassingscriteria en de wijze waarop de maatregelen volgens de wetgever zijn bedoeld. In hoofdzaak baseren we ons daarbij op het wetsvoorstel en de memorie van toelichting bij de wet.[7] Op een aantal plekken bespreken we tevens kritiekpunten die door verschillende organisaties zijn geuit tijdens de consultatieronde van het wetsvoorstel.
Het wetsvoorstel heeft in vergelijkbare vorm een decennium eerder al op de politieke agenda gestaan – in de periode na de terroristische aanslagen van Al Qaida in Madrid en Londen – maar is in 2011 ingetrokken vanwege gebrek aan maatschappelijke urgentie: geconstateerd werd toen dat inmiddels aanvullende strafrechtelijke en strafvorderlijke bepalingen waren opgenomen die (mede) gericht waren op de preventie van terrorisme.[8] Door de dreiging die uitgaat van de opkomst van IS en de beweging van uitreizigers naar terroristische strijdgebieden, is de wet een aantal jaren later nieuw leven ingeblazen. Dat gebeurde tegen de achtergrond van de aanslagen in Brussel en Parijs. Het oorspronkelijke wetsvoorstel is op delen aangepast aan deze veranderende maatschappelijke context. Zo is een uitreisverbod toegevoegd en vormen de maatregelen uit de wet nu een onderdeel van het 'Actieprogramma integrale aanpak jihadisme' dat in 2014 is geïntroduceerd. Het wetsvoorstel is in 2016 door de Tweede Kamer aangenomen en begin 2017 door de Eerste Kamer[9]. Op 1 maart 2017 is de wet in werking getreden. Vanwege de ingrijpende aard van de maatregelen vervalt de wet na vijf jaar.

2.1 Achtergrond en doel

De wet is primair gericht op het reduceren van de dreiging die uitgaat van de jihadistische beweging. 'In Nederland is de Jihadistische beweging een kleine maar gevaarlijke groepering die geweld propageert als enige middel om haar doelen te realiseren', zo staat in de memorie van toelichting.[10] Het gaat om jihadistische groepen die de intentie hebben het Westen te raken met aanslagen. 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 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 natio-

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

8 Het gaat om de 'Wet terroristische misdrijven' uit 2004, de 'Wet afgeschermde getuigen' uit 2006 en de 'Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven' uit 2007.

9 In de vergadering van de Eerste kamer in januari 2017 werd in dezelfde vergadering het wetsvoorstel voor het intrekken van het Nederlanderschap behandeld.

10 Dreigingen die uitgaan van andere vormen van terrorisme kunnen echter ook met deze wet worden aangepakt, zo staat in de memorie van toelichting. '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.' (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 2).

nale veiligheid, zo stelt de wetgever. 'Het is mogelijk dat deze personen bereid zijn ook in Nederland geweld te gebruiken bij de verwezenlijking van hun idealen (zowel uit eigen beweging als in opdracht van derden)', aldus de memorie van toelichting, 'zeker indien zij bij deze terroristische strijdgroep daadwerkelijk bij gevechten betrokken zijn geweest of gevechtstrainingen hebben ondergaan' (p. 6).
De memorie van toelichting wijst erop dat uitreizigers nog om een andere reden een gevaar vormen voor de nationale veiligheid. De aanwezigheid van mensen uit Nederland bij terroristische groeperingen in het buitenland zou namelijk kunnen leiden tot toenemende aandacht voor Nederland als potentieel land voor een aanslag. Uitreizigers uit Nederland kunnen er, door hun kennis over de Nederlandse maatschappij, voor zorgen dat meer concrete informatie bij terroristische groepen in het buitenland terechtkomt, wat weer zou kunnen bijdragen aan het plannen van een aanslag in Nederland. 'Daarnaast kunnen zij door hun 'voorbeeldfunctie 'een rol spelen in de radicalisering en rekrutering van in Nederland verblijvende potentiële uitreizigers. Daarmee vormen personen die uitreizen om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie vanaf het moment van uitreis een actueel en direct gevaar voor de Nederlandse nationale veiligheid', zo staat in de memorie van toelichting (p. 9).

De wetgever stelt dat de reeds bestaande middelen en bevoegdheden niet altijd toereikend zijn om de nationale veiligheid hiertegen te beschermen. 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' (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3, 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'.[11] Het gaat dus om de dreiging en het gevaar dat met strafrecht niet kan worden weggenomen, om een aanvulling op de mogelijkheden die het strafrecht biedt.

11 In de memorie van toelichting wordt hierbij ook nog het voorbeeld genoemd 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.' (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 14)

2.2 Meldplicht, gebiedsverbod en contactverbod: criteria en toepassing

Artikel 2 van de Twbmt noemt de meldplicht, het gebiedsverbod en het contactverbod als mogelijke 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 gebracht 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 memorie van toelichting 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'* (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3, 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.[12] 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 moet voldoen aan de eisen van *subsidiariteit* (zijn er geen minder belastende alternatieven voorhanden?).

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.[13] Het is onduidelijk welke

12 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.

13 Er is advies uitgebracht door Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Nederlandse genootschap voor burgemeesters, het College van Procureurs-Generaal, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse orde van advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, het College voor Rechten van de Mens, het Nederlandse Juristen Comité voor de Mensenrechten, de burgemeesters van Amsterdam en Den Haag en

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 'voorzienbaarheideis', 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.[14] 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 voorzienbaarheidseis 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.

Toepassingen
Naast de algemene voorbeelden somt de memorie van toelichting nog enkele voorbeelden op van situaties waarbij het gebiedsverbod en het contactverbod kunnen worden ingezet, zoals het opleggen van een verbod voor een bepaald gebied als de dreiging zich richt op een bepaalde plek, bijvoorbeeld op een evenement of op het Binnenhof. Ook kan een verbod worden opgelegd voor een bepaalde wijk, gemeente of regio, zodat een persoon geweerd kan worden uit een gebied. 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).
Een meldplicht kan worden opgelegd in combinatie met een gebieds- of contactverbod, zodat de plicht zich ergens 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: indien aan de vereisten voor

---

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).

14 Zie onder andere het advies van het College voor de Rechten van de Mens (2015).

inzet van de wet is voldaan, kan de meldplicht op uiteenlopende manieren voor verschillende doeleinden worden toegepast.

Elektronisch toezicht
Een aanvullend artikel (art. 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.

2.3 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 gegrond vermoeden 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 waarvan 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 paspoortsignaleringssysteem), 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 com-*

binatie van deze elementen kan een gegrond vermoeden opleveren'.(*Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3, 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.[15] 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, de politie en het 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 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 Schengengebied 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 en in deze paragraaf staan we er ook iets langer bij stil.

Mensen met een uitreisverbod worden opgenomen in het zogenoemde Schengeninformatiesysteem (SIS). Als aan de buitengrens van het Schengengebied een persoon uit Nederland met een uitreisverbod de grens overgaat, wordt er alleen een signaal afgegeven als het SIS-databestand wordt geraadpleegd. Dat databestand mag echter niet systematisch door grensbewakers worden geraadpleegd omdat het

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

gaat om een 'minimale controle'.[16] Er is dus een gerede kans dat geregistreerde personen met een uitreisverbod bij de grens niet worden opgemerkt. Als zij wel worden gesignaleerd doordat SIS wordt geraadpleegd, mogen zij nog steeds niet worden opgehouden of staande gehouden, laat staan dat aanhouding mogelijk is. Aanhouding mag namelijk alleen als sprake is van een Europees arrestatiebevel door een officier van justitie. De enige mogelijkheid is, dat na raadpleging van SIS aan het betreffende land (door wie het uitreisverbod is opgelegd) wordt doorgegeven dat de persoon de grens over is gegaan.

Om de werking van het uitreisverbod te versterken, heeft de wetgever besloten om het paspoort en Nederlandse identiteitskaart van een persoon van rechtswege te laten vervallen als een uitreisverbod wordt opgelegd. De Paspoortwet is daarom tegelijk met de invoering van de Twbmt op dat punt aangevuld.[17] Mensen worden verplicht hun vervallen paspoort en identiteitskaart meteen in te leveren na oplegging van het uitreisverbod.[18] En zonder paspoort wordt het passeren van de buitengrens van het Schengengebied veel lastiger. Het paspoort van een persoon met een uitreisverbod dat nog niet is ingeleverd, kan worden opgenomen in een databestand dat *wel* op systematische manier mag worden geraadpleegd bij grenscontroles.[19] Met behulp van dat systeem kunnen valse en niet-geldige reisdocumenten worden gedetecteerd en kunnen mensen worden tegengehouden bij de grens. De controle op het uitreizen is zodoende beter te handhaven.
Dat geldt echter niet voor mensen die twee paspoorten bezitten vanwege een dubbele nationaliteit. Als mensen uitreizen met een niet-Nederlands reisdocument, kan de hiervoor 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 gerede kans op signalering bij grensoverschrijding, mogelijk een afschrikkende werking zal uitgaan'*, aldus de memorie van toelichting (p. 37).

16 Vanwege EU-wetgeving en het principe van vrij verkeer van personen, is het niet toegestaan op een systematische manier aan de grens Europese databanken te raadplegen voor personen die volgens EU-recht vrij door Europa mogen reizen. Signalering via SIS kan op grond van artikel 36 van het Besluit SIS-II (Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie/ besluit 2007/533/JBZ).

17 Iemand met een uitreisverbod kan wel een vervangende identiteitskaart aanvragen voor het reizen binnen Europa.

18 Dat is anders bij oplegging van de paspoortmaatregel, waarbij vervallenverklaring niet van rechtswege is maar alleen als deze fysiek in handen is van een bevoegde Nederlandse autoriteit. Tot die tijd blijft het paspoort geldig als een Paspoortmaatregel is opgelegd.

19 In het zogenoemde systeem van *Stolen and lost Travel Documents* (SLTD) van Interpol. Dat bestand kan bij grenscontroles systematisch worden geraadpleegd en is geintroduceerd na 9/11 om de geldigheid van reispapieren te kunnen checken, om landen te beschermen tegen mensen die reizen met valse papieren.

2.4 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.[20] 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 intrekkingsgrond' 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).

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'* (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 18).

2.5 Overige juridische aspecten

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 arti-

20 De Wet bevordering integriteitsbeoordeling openbaar bestuur (Wet Bibob).

kel 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'.

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.

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 nog besluit hebben voorgedaan. Die zogenoemde *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.[21] 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 inge-

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

zien.[22] 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 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 kennisneming' 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 opgemaakt 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 (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 31). Ook in andere documenten wordt gewezen op de risico's voor de partij die geen toestemming geeft voor inzage door de rechter.[23]

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.[24] 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).

22 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, en kan ook (vertrouwelijke) informatie bevatten van anders diensten.

23 Bijvoorbeeld in het rapport 'Paspoortmaatregel en uitreisverbod' (Amnesty International, 2017, p. 37).

24 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 Schilder, Sparrius en Spijk (2017).

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 euro). Dat is geregeld in artikel 8 van de Twbmt. Het misdrijf is ook een zogenaamd 'voorlopige hechtenis feit', wat inhoudt dat de overtreder in voorlopige hechtenis kan worden gehouden voor de overtreding (art. 67 WvSv.).

2.6 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, de 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'* (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 47). Wel is het van belang dat lokale partners met de minister informatie uitwisselen, zo staat in de memorie van toelichting, zodat de minister over een dossier beschikt dat kan leiden tot *'een deugdelijke motivering van het betrokken besluit'*. Naast aanlevering van relevante informatie door het casusoverleg, denkt de wetgever dat benodigde informatie ook zal worden aangeleverd door inlichtingendiensten of opsporingsinstanties. Bij elke casus waarbij wordt overwogen een maatregel in te zetten, moet wel worden nagegaan of dit een lopend inlichtingen- of opsporingsonderzoek niet doorkruist. Ook daarover dient nauwe afstemming plaats te vinden met de politie, het OM en de diensten.

Ten aanzien van werklasten veronderstelt de wetgever 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 (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3, 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. Daarbij gaat het naar verwachting tussen de tien en vijftig

maatregelen per jaar. 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. Wel is het nodig, aldus de memorie van toelichting, dat op het ministerie van Justitie en Veiligheid iets zal worden georganiseerd om de uitvoering van de maatregel in goede banen te leiden. Ook zal de informatie-uitwisseling met gemeenten en diensten moeten worden georganiseerd.

3 Het gebruik van de wet

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de maatregelen uit de Tijdelijke wet die in de eerste periode na de inwerkingtreding van de wet zijn opgelegd (maart 2017 – augustus 2018, de onderzoeksperiode waarover wordt gerapporteerd). Eerst beschrijven we in paragraaf 3.1 in vogelvlucht de wijze waarop de voorlichting over de wet en implementatie hebben plaatsgevonden. Paragraaf 3.2 bevat een globale beschrijving van de wijze waarop en de mate waarin de inzet van de wet is overwogen door lokale actoren. In de paragraaf daarna (3.3) geven we een overzicht van de casussen waarbij de maatregelen zijn opgelegd. We beschrijven een aantal kenmerken van deze casussen zoals type maatregelen die zijn opgelegd, het verloop van de zaak, het aantal verlengingen en het aantal keer dat zienswijzen zijn ingediend en beroep is aangetekend. Dit hoofdstuk bevat vooral een 'droog' overzicht, in de volgende hoofdstukken werken we de inhoudelijke overwegingen om de maatregelen al dan niet op te leggen nader uit en komen ook de ervaringen met de uitvoering van de wet aan bod.

3.1 Voorlichting en implementatie

Nadat het wetvoorstel 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. Aan de hand van casuïstiek werden de toepassingsmogelijkheden van de wet besproken met lokale actoren zoals politie, OM, gemeenten en reclassering. Verschillende geïnterviewden refereren aan die bijeenkomsten. Zo zegt een gemeentefunctionaris:

> *'We hebben ook een bijeenkomst gehad met de NCTV en daarbij hebben we wat casuïstiek uitgewerkt en gekeken naar of we bepaalde maatregelen eventueel konden inzetten of niet en dat is ook om met die maatregelen meer feeling te krijgen: hoe zou je het kunnen doen, wat is er voor nodig, waar moet je op letten? Wij hebben zelf geen casuïstiek, maar we kijken wel naar of het toepasbaar is in actieve, lopende casussen'.*

En een functionaris van het OM, uit een andere gemeente, zegt over een voorlichtingsbijeenkomst:

> *'De NCTV heeft een keer een bijeenkomst belegd, waarbij wij zowel het tactische deel als de operationele mensen van al die organisaties bij elkaar hebben gezet en toen gingen we met elkaar eens even van: "Wat als, en dit, en hoe moeten we dat doen". Niemand wist het antwoord, maar doordat je met elkaar die behoefte wel voelde om het met elkaar te doen en we moeten vooral kijken naar oplossingen in plaats van problemen, maakte dat iedereen er vrij enthousiast mee van start wilde gaan'.*

Voorlichting over de nieuwe wet heeft ook intern binnen organisaties plaatsgevonden. In één gemeente is bijvoorbeeld een itemlijst gemaakt aan de hand waarvan medewerkers kunnen beoordelen of het inzetten van maatregelen mogelijk zou zijn voor geradicaliseerde personen uit het casusoverleg. In een ander regio zijn door interne medewerkers presentaties gegeven om de wet binnen de organisatie onder

de aandacht te brengen. Ook tussen politie-eenheden is informatie over de nieuwe wet uitgewisseld, onder andere door bestuurskundigen van verschillende eenheden.

Door de NCTV is in elk lokaal multidisciplinair casusoverleg 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 casusoverleg 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 casus-overleg 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 de NCTV (waar zaken worden beoordeeld en besluiten worden voorbereid) en het lokale niveau waarop casussen worden besproken.

Verder is door de NCTV een *factsheet* opgesteld waarin de voornaamste punten uit de wet staan beschreven, en is er een protocol opgesteld voor 'professionals van de multidisciplinaire casusoverleggen'. Daarin staat uitvoerig beschreven om welke maatregelen het gaat, wat de wettelijke voorwaarden zijn en hoe de wet dient te wordt uitgevoerd. Ook is er een procesbeschrijving gemaakt waarin per fase van het uitvoeringsproces – van voorlichting en advies tot het opleggen en verlengen van maatregelen – staat beschreven welke partijen zijn aangewezen voor welke taken. De politie is aangewezen om zorg te dragen voor de bestuurlijke rapportage, zo is besloten in een overleg over het protocol. Voorts is voor elke maatregel een 'stan-daardbeschikking' opgesteld.

Op nationaal niveau verricht een aantal medewerkers van de NCTV werkzaamheden ten behoeve van de uitvoering van de Tijdelijke wet. Zij beoordelen de informatie die lokale actoren aandragen 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 wordt gekeken of een zaak in aanmerking komt en worden adviezen gegeven aan lokale actoren en aan de lokale NCTV-adviseurs, bijvoorbeeld over of er nog gegevens ontbreken die voor de beoordeling van een casus noodzakelijk zijn. 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 zienswijze (en het horen van belanghebbenden) wordt ook door NCTV-medewer-kers beoordeeld. Vervolgens wordt een beschikking opgesteld die door 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.

3.2 Casuïstiek waarbij de Tijdelijke wet 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[25]. Tijdens het casusoverleg worden, naast strafrechtelijke middelen, vooral interventies overwogen die op het

25 Dat beeld komt tevens naar voren in casus-overleggen die we hebben bijgewoond.

terrein liggen van zorgverlening en maatschappelijke hulp. Geïnterviewden stellen dat de voorkeur van het casusoverleg primair uitgaat naar het bieden van zorg- en hulpverlening, het gaat dan bijvoorbeeld gaan om hulp bij re-integratie, huisvesting, scholing en/of om psychische of geestelijke ondersteuning. 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. *'Je hoort er verder niet veel van'*, zegt een politiefunctionaris die betrokken is geweest bij een casus waarbij de wet wel is overwogen.

In de onderzoeksperiode hebben we circa veertig gevallen kunnen achterhalen waarbij op lokaal niveau wél is overwogen om gebruik te maken van de Tijdelijke wet.[26] Soms betrof het een optie die alleen aan de orde kwam tijdens een bespreking in het lokale casusoverleg of in een ander lokaal overleg, maar waar op dat moment toch niet voor werd gekozen. Dan ging het bijvoorbeeld om de overweging om iemand een maatregel op te leggen om een eventuele uitreis te voorkomen, en werd het uitreisverbod uit de Twbmt vergeleken met de paspoortmaatregel.
Veelal werd de mogelijkheid om de Twbmt op te leggen tevens besproken met de lokale NCTV-adviseur. Er werd telefonisch contact gezocht om de casus voor te leggen of de adviseur sloot aan bij het casusoverleg.[27] Soms werd door de lokaal adviseur van de NCTV advies ingewonnen bij medewerkers van de NCTV die belast waren met de uitvoering van de Twbmt en verdiepten deze zich ook in de betreffende casus. Dat gebeurde in de eerste periode dat de Twbmt in werking was geregeld, uiteraard vanwege het feit dat de wet ook nieuw was voor de lokale NCTV-adviseurs en zij nog niet altijd op de hoogte waren van alle mogelijkheden en voorwaarden.
In het merendeel van de gevallen waarbij de inzet van de Twbmt is overwogen, reageerde de NCTV met een negatief advies vanwege het ontbreken van relevante actuele informatie die nodig is voor de inzet van de Tijdelijke wet (*'Er was te weinig'*). In enkele van die gevallen hadden lokale actoren het vermoeden dat het negatieve advies werd ingegeven door een lopend onderzoek van landelijke diensten. De besluitvorming omtrent de inzet van de Tijdelijke wet werd zodoende weer afgesloten. Een groot deel van de gevallen waarbij de inzet van de Twbmt is overwogen, is op deze wijze verlopen. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de overwegingen.

In de onderzoeksperiode is in veertien gevallen door lokale actoren een (concept) bestuurlijke rapportage opgesteld, veelal na gedachtewisseling met de NCTV.[28] Rapportages zijn meestal opgesteld door functionarissen van de politie (lokale eenheden), enkele keren door functionarissen van het OM (arrondissementsparketten). Informatie in de rapportages kwam uit (lopende en afgesloten)

---

26 Het betreft een minimum aantal: lang niet alle gevallen waarbij de inzet van de Tijdelijke wet ter sprake is gekomen, worden namelijk geregistreerd. In een 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 die overwogen gevallen door middel van gesprekken te achterhalen. Het is zeer aannemelijk dat we niet alle overwogen gevallen op deze manier hebben kunnen achterhalen en om die reden is dit een minimum aantal, wat vooral bedoeld is als indicatie van de mate waarin de Twbmt in overweging is genomen. Daar komt bij dat we niet in alle gemeenten en regio's interviews hebben afgenomen.

27 Overigens werd soms ook tijdens een casusbespreking door de lokale adviseur van de NCTV gewezen op de mogelijkheid een maatregel uit de Twbmt op te leggen.

28 Een van de bestuurlijke rapportages is door lokale actoren in concept opgesteld maar deze is tijdens de onderzoeksperiode nog niet ingediend bij de NCTV.

opsporingsonderzoeken, uit politiebestanden, van inlichtingendiensten en was daarnaast soms afkomstig van maatschappelijke organisaties.

Zes van de veertien bestuurlijke rapportages hebben (in de onderzoeksperiode) geleid tot het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen uit de Tijdelijke wet. Deze zes casussen komen in de volgende paragraaf aan de orde. De overige conceptrapportages hebben (nog) niet geleid tot de inzet van de Tijdelijke wet. Daarvoor zijn globaal twee redenen aan te wijzen. Over enkele rapportages oordeelde de NCTV dat het niet mogelijk was om maatregelen op te leggen vanwege onvoldoende onderbouwing van de noodzaak hiervan. In de overige gevallen is nog geen besluit genomen over de inzet van de maatregelen, bijvoorbeeld omdat het proces nog loopt en de noodzaak zich tijdens de onderzoeksperiode (nog) niet heeft voorgedaan.

3.3 Opgelegde maatregelen

In de onderzoeksperiode zijn in zes 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 drie casussen gaat het om gedetineerden die (onverwacht) 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, eenmaal betreft het de invrijheidstelling van een persoon die zijn totale straf (voor poging tot uitreizen) in de gevangenis uit heeft gezeten, inclusief het voorwaardelijke deel. In dat laatste geval is het opleggen strafrechtelijke voorwaarden niet meer mogelijk omdat immers geen sprake meer is van 'voorwaardelijke' invrijheidstelling. In deze drie 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, heeft de noodzaak primair betrekking op het vermoeden dat mensen willen 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 gedachtengoed van internationale terroristische organisaties zoals IS en over contacten met IS-sympathisanten en jihadisten die al dan niet naar Syrië zijn uitgereisd. Vijf van de zes bestuurlijke rapportages bevatten concrete informatie die duidt op het uitreizen van personen naar Syrië of een poging tot uitreizen.

Type maatregelen
Van de zes casussen waarbij de Tijdelijke wet is ingezet, is in twee gevallen een uitreisverbod opgelegd in combinatie met een meldplicht, beide maatregelen 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 (de meldplicht werd in deze casus voor een half jaar opgelegd). Het

zelfstandige gebiedsverbod werd 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 ook voor de duur van zes maanden. Tot slot is in één casus alleen een meldplicht opgelegd, naast de strafrechtelijke voorwaarde die al door de rechter was opgelegd, namelijk om het paspoort in te leveren. Ook hier zijn de bestuurlijke maatregelen voor de duur van zes maanden opgelegd.
In vijf van de zes casussen hebben personen dus de verplichting gekregen zich te melden. In alle gevallen moest men zich melden bij een politiebureau, in vier 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. In het volgende hoofdstuk gaan we daar nader op in. Aan het slot van deze paragraaf zijn een aantal kenmerken van de casussen in een overzichtstabel samengevat.
Er zijn in de onderzoeksperiode geen subsidies, vergunningen, ontheffing of erkenningen afgewezen of ingetrokken. Voor die maatregel is door lokale actoren ook geen aanvraag ingediend.

Overtredingen en strafrechtelijke interventies
In drie van de zes casussen is gedurende de periode dat de bestuurlijke maatregelen zijn opgelegd, ook strafrechtelijk opgetreden door (terug-)plaatsing van mensen in voorlopige hechtenis. We lichten dat hieronder voor de drie gevallen kort toe.
In de eerste casus is al een dag na het opleggen van de bestuurlijke maatregel (meldplicht) de betreffende persoon door de politie aangehouden en weer in voorlopige hechtenis geplaatst. Reden daarvoor was het feit dat de persoon zijn paspoort niet had ingeleverd, terwijl dat een strafrechtelijke voorwaarde was bij de schorsing van zijn voorlopige hechtenis. Vervolgens is de voorlopige hechtenis van de persoon opnieuw door de rechter geschorst en kwam de persoon dus weer op vrije voeten, maar nu met drie strafrechtelijke voorwaarden waaronder een dagelijkse meldplicht en elektronisch toezicht, waardoor ook sprake was van reclasseringstoezicht. De nog lopende bestuurlijke meldplicht uit de Twbmt werd als gevolg hiervan weer ingetrokken.

In de tweede casus is het gebiedsverbod overtreden op de eerste dag dat de maatregel van kracht was. Dat was tevens de dag dat de persoon uit de gevangenis vrijkwam. Hij arriveerde met de trein op een station dat zich bevond in het gebied waar hij niet mocht komen. De enkelband ging meteen trillen en hij werd snel aangehouden en weer vast gezet. Overtreding van een verbod uit de Twbmt is een misdrijf waarvoor de overtreder in voorlopige hechtenis kan worden gehouden. Hierdoor was het mogelijk de persoon na het weekend, na afloop van het evenement, pas weer in vrijheid te stellen. (Deze overtreding van het gebiedsverbod kon ook strafrechtelijk worden vervolgd, maar dat is vanwege een latere ongegrondverklaring van de rechter niet gebeurd. Zie verderop in deze paragraaf). In deze casus heeft de inzet van de Twbmt er dus, via een omweg, toe geleid dat iemand waar een dreiging vanuit ging, is weggehouden uit de publieke ruimte waar het evenement plaatsvond.

In de derde casus is vier maanden na het opleggen van maatregelen (meldplicht en uitreisverbod) de meldplicht overtreden, in de zin dat de betreffende persoon zich niet meer meldde bij de politie. 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 OM en is de persoon aangehouden en in verzekering gesteld. De meldplicht is in deze casus mede opgelegd om het uitreisverbod te kunnen controleren en zicht te houden op de man, en opmerkelijk is daarom dat pas bij de derde keer dat de man zich niet meldde, is opgetreden. Daardoor heeft de man een week de tijd gehad om bijvoorbeeld toch naar het buitenland te vertrekken. Een functionaris zegt hierover: '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 kon de persoon wel in voorlopige hechtenis worden gehouden. De zaak wordt nu strafrechtelijk vervolgd maar de rechtercommissaris heeft inmiddels besloten de voorlopige hechtenis te schorsen met een aantal bijzondere voorwaarden, waaronder het verplicht meewerken aan een reintegratieprogramma. De zaak is nog niet voor de rechter geweest.
In de andere drie gevallen waarin de maatregelen uit de Tijdelijke wet zijn opgelegd, is tijdens de onderzoeksperiode niet in strijd gehandeld met de opgelegde verboden en verplichtingen.

Verlengingen
In de onderzoeksperiode zijn in drie van de zes casussen de maatregelen met een half jaar verlengd. In die gevallen is opnieuw een bestuurlijke rapportage opgesteld door lokale actoren in nauw overleg met medewerkers van de NCTV. Aan de hand van informatie over nieuwe feiten en omstandigheden is daarin gesteld dat er nog steeds een gegrond vermoeden bestaat dat de betreffende persoon in verband kan worden gebracht met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten. Het gaat om verlengingen van een half jaar. Het gebiedsverbod voor de duur van een weekend – de duur van het jaarlijks terugkerende evenement – is een jaar later opnieuw opgelegd voor twee dagen. Ook daar is opnieuw een bestuurlijke rapportage voor opgesteld.
Twee bestuurlijke maatregelen zijn inmiddels voor de tweede keer verlengd met zes maanden, met opnieuw een bestuurlijke rapportage ter onderbouwing. Het betreft het zelfstandig opgelegde gebiedsverbod voor zes maanden en de meldplicht die in combinatie werd opgelegd met (zoals gezegd) het gebiedsverbod voor de duur van het evenement.
De bestuurlijke maatregelen uit de Tijdelijke wet zijn niet verlengd in twee casussen waarbij personen in de tussentijd weer in voorlopige hechtenis zijn gesteld vanwege een strafbaar feit. In het ene geval was de maatregel inmiddels ingetrokken vanwege het opleggen van strafrechtelijke voorwaarden. In het andere geval, waarbij de (bestuursrechtelijke) meldplicht na vier maanden is geschonden en de persoon daar strafrechtelijk voor wordt vervolgd, zijn de maatregelen niet verlengd. Volgens politie en OM is er voor deze persoon geen informatie die verlenging van de maatregel zou rechtvaardigen. Wel zijn in deze casus vanwege het overtreden van de meldplicht inmiddels strafrechtelijke voorwaarden opgelegd waardoor het niettemin mogelijk is om toezicht te houden. Tot slot is het in één casus in de onderzoeksperiode nog niet mogelijk geweest de maatregel te verlengen om dat deze te kort geleden is opgelegd (contactverbod en meldplicht).
Ten aanzien van de zes gevallen waarvoor de Tijdelijke wet is ingezet, zijn in totaal dus elf bestuurlijke rapportages opgesteld, zijn elf besluiten door de minister genomen en elf beschikkingen uitgereikt. Het gaat in totaal om tien maatregelen die zijn opgelegd. In de volgende tabel zijn een aantal kenmerken van de opgelegde maatregelen en de casussen samengevat.

Tabel 3.1 Overzichtstabel: kenmerken opgelegde maatregelen uit de Twbmt in de onderzoeksperiode (maart 2017 t/m augustus 2018)

Datum	Maatregelen	Duur	Verlenging maatregelen?
Casus Voorjaar 2017	*Meldplicht* (2x per week)	6 maanden	Niet verlengd
Casus Voorjaar 2017	*Gebiedsverbod* (+ elektronisch toezicht) *Meldplicht* (2x per week)	2 dagen 6 maanden	2x verlengd (gebiedsverbod na een jaar 1x verlengd voor 2 dagen)
Casus Zomer 2017	*Gebiedsverbod*	6 maanden	2x verlengd
Casus Najaar 2017	*Uitreisverbod* *Meldplicht* (3x per week)	6 maanden 6 maanden	Niet verlengd
Casus Najaar 2017	*Uitreisverbod* *Meldplicht* (2x per week)	6 maanden 6 maanden	1x verlengd
Casus Zomer 2018	*Contactverbod* *Meldplicht* (2x per week)	6 maanden 6 maanden	N.v.t

3.4 Zienswijzen en beroep

Een zienswijze en verzoek om gehoord te worden kan worden ingediend nadat een voornemen voor een besluit is uitgereikt aan de persoon om wie het gaat. Een persoon krijgt dan een termijn om zo'n zienswijze in te sturen en krijgt daarna de gelegenheid een mondelinge toelichting te geven (het 'horen'). Zolang deze procedure loopt, kan nog geen besluit worden genomen en is het opleggen van maatregelen dus nog niet mogelijk. Als echter sprake is van een 'spoedprocedure' of als het horen in de weg staat aan het bereiken van het doel, is hier geen tijd voor en wordt deze stap overgeslagen. Dat is de eerste keer dat de maatregelen werden opgelegd in vijf casussen gebeurd. In die gevallen is geen voornemen uitgereikt en was het niet mogelijk voor betrokken personen om een zienswijze in te dienen (art. 4:11 onderdeel a en b, Awb).[29]

Bij de verlenging van maatregelen is het voornemen van het besluit elke keer kenbaar gemaakt.[30] In drie casussen is toen door betrokkenen een zienswijze ingediend, waarbij één persoon ook aangaf gehoord te willen worden. Dat ging om een persoon die in verlenging opnieuw een meldplicht en uitreisverbod kreeg opgelegd. Door de advocaat werd om uitstel gevraagd voor het indienen van de zienswijze en

29 Vanuit het reguliere bestuursrecht vloeit voort dat personen die een maatregel opgelegd krijgen, de gelegenheid krijgen om hun zienswijze daaromtrent te geven en gehoord te worden. Dat dient te gebeuren *voordat* het besluit wordt genomen. Die zienswijze procedure hoeft niet gevolgd te worden als vanwege het spoedeisende karakter van de situatie een voornemen achterwege kan blijven (art. 4:11, onderdeel a Awb). Ook kan de stap van horen worden overgeslagen als dat 'in de weg staat van het bereiken van het doel van de beschikking' (onderdeel b). Als de vrees bestaat dat degene die een maatregel opgelegd krijgt, de kennis daarover zal gebruiken om nog *voor* het intreden van de maatregel het risico te verwezenlijken dat de voorgenomen maatregel juist beoogt te beperken, is dat het geval.

30 Van spoed is in die gevallen geen sprake meer, het bestuur kan het nieuw te nemen besluit immers zien aankomen.

dat werd verleend. Na het horen door NCTV medewerkers is een beschikking opgesteld waarin op de punten uit de zienswijze werd ingegaan en waarin werd geconcludeerd dat de minister niet tot een ander oordeel was gekomen. De maatregelen werden alsnog opgelegd, maar door de tijd die de zienswijze-procedure in beslag had genomen, zat er een 'gat' van bijna drie maanden tussen het aflopen van de eerder opgelegde maatregelen en het nieuwe besluit. Vanuit de beredenering dat de maatregelen noodzakelijkheid zijn vanwege het gevaar voor de nationale veiligheid, is het onwenselijk dat er tussen die twee momenten zo'n lange periode zit waarin geen zicht meer was op de betreffende persoon.

Beroep

In de onderzoeksperiode is in twee van de zes casussen waarbij maatregelen uit de Tijdelijke wet zijn opgelegd, beroep aangetekend tegen het besluit.[31] In beide gevallen ging het om het gebiedsverbod, in één geval in combinatie met een meldplicht en elektronisch toezicht en in het andere geval als zelfstandige maatregel. We volstaan hier met een korte beschrijving van de rechterlijke uitspraak in deze zaken.

Beroep in casus één: gebiedsverbod voor twee dagen samen met meldplicht voor een half jaar

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, lid 1 Awb).[32] 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'. 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 ook 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 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.

Beroep in casus twee: gebiedsverbod voor de duur van een half jaar voor twee woonwijken

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, lid 1 Awb). Door de betrokken persoon is echter geweigerd de rechtbank inzage te geven in de bestuurlijke rapportage, waardoor de

31 In één casus is beroep ingesteld na afloop van de onderzoeksperiode. De inhoud en het verloop van die zaak zal daarom in de volgende rapportage aan de orde komen.

32 Zie paragraaf 2.5 van dit rapport voor een uitleg van de regeling omtrent inzage in vertrouwelijke informatie ('verstrekking van informatie onder beperkte kennisneming').

bestuursrechter in eerste aanleg een oordeel over de zaak heeft gevormd zonder inzage in onderliggende stukken. In hoger beroep is die toestemming wel verleend. Een enkelvoudige kamer van de Afdeling van de Raad van State heeft in hoger beroep beslist dat beperking van de kennisneming van de bestuurlijke rapportage gerechtvaardigd is.
De rechtbank oordeelt in deze casus eveneens dat de minister gerechtigd was deze maatregel op te leggen. In hoger beroep wordt deze 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 gedachtengoed in bepaalde wijken te belemmeren en om die reden is de beperking van grondrechten gerechtvaardigd. De betrokkene heeft aangekondigd de zaak voor te leggen aan het Europees Hof van de Rechten van de Mens. Tegen de verlenging van het gebiedsverbod is eveneens beroep aangetekend. De rechtbank heeft dat beroep inmiddels afgewezen. Tegen die uitspraak is geen hoger beroep ingesteld.

Meer in algemene zin komt in beide casussen in de vonnissen 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.

Jurisprudentie
Verschillende geïnterviewden, zowel op lokaal als op nationaal niveau, betreuren dat niet vaker beroep is aangetekend tegen het opleggen van de maatregelen. Ze hopen dat in meer zaken mensen naar de bestuursrechter zullen stappen. Jurisprudentie kan helpen om meer zicht te krijgen op de wijze waarop de open normen kunnen worden ingevuld en waar de grenzen liggen. Een functionaris zegt daarover:

> *'Om je kaders te krijgen, zou het goed zijn als mensen in beroep gaan, om te kijken wat kan en wat niet kan.'*

Lokale functionarissen die een maatregel hebben overwogen maar van de NCTV een negatief advies kregen, spreken dikwijls over de maatregelen en eisen in termen van 'zwaar', of zoals een gemeentefunctionaris zegt:

> *'Het is een zware maatregel (…) en het is een zware inbreuk op de vrijheid van mensen, maar dat maakt het ook wel lastig om het in te zetten.'*

De open normen en tegelijkertijd zware eisen die gesteld worden aan oplegging van de maatregelen ('er is te weinig'), zorgen op lokaal niveau voor onduidelijkheid over wanneer de wet nu zou kunnen worden toegepast. Ook vanuit dat oogpunt zou meer jurisprudentie wenselijk zijn.

3.5 Tot slot

In de eerste periode na de inwerkingtreding van de wet (maart 2017 - augustus 2018) worden de nieuwe wettelijke maatregelen niet 'standaard' als optie overwogen als men op lokaal niveau een casus bespreekt waarbij naar interventies

wordt gezocht om een mogelijke terroristische dreiging te verminderen. Naast strafrechtelijke interventies, gaat de voorkeur van het casusoverleg primair uit naar interventies op het terrein van zorg- en hulpverlening. In de onderzoeksperiode hebben we circa veertig gevallen kunnen achterhalen waarbij op lokaal niveau wél is overwogen om gebruik te maken van de Tijdelijke wet. In het merendeel van de gevallen waarbij de inzet van de Twbmt wet is overwogen, gaf de NCTV een negatief advies vanwege het ontbreken van voldoende relevante informatie die nodig is voor de inzet van de wet.
In veertien gevallen is door lokale functionarissen een concept bestuurlijke rapportage opgesteld en in zes gevallen heeft die rapportage – in de onderzoeksperiode – geleid tot de inzet van bestuurlijke vrijheidsbeperkende maatregelen. Zes personen hebben in totaal tien maatregelen opgelegd gekregen. Het gaat om de meldplicht (5x), het uitreisverbod (2x), het gebiedsverbod (2x) en het contactverbod (1x). Er is in de onderzoeksperiode geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om subsidies, vergunningen, ontheffing of erkenningen af te wijzen of in te trekken.
In drie gevallen zijn de maatregelen na een half jaar verlengd, in twee gevallen is inmiddels sprake van een tweede verlenging. Verder is in twee gevallen door de betrokken persoon beroep aangetekend bij de bestuursrechter, één persoon is daarna nog in hoger beroep gegaan. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op overwegingen van lokale actoren om de Tijdelijke wet op te leggen en komen ook alternatieve maatregelen aan de orde, als niet gekozen wordt voor de wet.

4 Motieven en overwegingen

Overwegingen en motivaties voor het opleggen van maatregelen uit de Twbmt staan centraal in dit hoofdstuk. In paragraaf 4.1 gaan we in op het verkrijgen van zicht op personen. Hier komt ook de relatie met strafrechtelijke mogelijkheden aan de orde als ook de relatie met (reclasserings-)zorg en hulp vanuit de overheid. In de paragraaf daarna (4.2) staat bescherming van een geografische plek of gebied centraal en in paragraaf 4.3 het voorkomen van uitreizen. In de slotparagraaf worden enkele bijkomende overwegingen besproken die een rol spelen. Telkens komt aan de orde in welke situaties de wet is opgelegd of is overwogen en of er alternatieve interventies voorhanden waren, als toch niet is gekozen voor de maatregelen. De bevindingen zijn gebaseerd op interviews en documenten. Ook casuïstiek waarbij de maatregelen uit de Twbmt wel is overwogen maar niet of nog niet is ingezet, is hier bij betrokken.

4.1 Toezicht en contact

Het belangrijkste motief dat in interviews en bestuurlijke rapportages naar voren komt voor oplegging van de maatregelen uit de Twbmt, is het zicht houden op personen van wie een terroristische dreiging uitgaat. Het gaat dan om de situatie dat er geen strafrechtelijke mogelijkheden (meer) zijn voor reclasseringstoezicht en vanuit andere overheidsorganisaties ook geen contact kan worden gelegd. Een lokale OM-functionaris vertelt over een zaak:

> *'Hij kwam vrij uit detentie en er was eigenlijk geen kader meer om in contact te blijven. Hij was geen partij meer die een officiële lijn had om dat af te dwingen. Het justitiële traject was afgelopen en er was geen reclasseringstoezicht opgelegd, de gemeente had ook geen lijn met hem, want hij genoot geen uitkering of anderszins een begeleiding, dus leek een meldplicht ook zeker (…) wenselijk om met hem in contact te blijven.'*

Uitgangspunt bij de inzet van de Twbmt is dat eerst de strafrechtelijke weg wordt bewandeld voor toezichthoudende maatregelen. Alle bestuurlijke maatregelen uit de Tijdelijke wet kunnen immers ook op strafrechtelijke wijze worden opgelegd, als bijzondere voorwaarden bij verschillende strafmodaliteiten (zie box 1). Daarnaast kan verplichte begeleiding door de reclassering en het verplicht volgen van cursussen, trainingen en andere re-integratietrajecten onderdeel uitmaken van strafrechtelijke voorwaarden, waardoor dat kader veel keuzemogelijkheden biedt 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.

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. Als een veroordeelde zich 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 proeftijd worden verlengd , dit is geregeld in het kader van de wettelijke mogelijkheden voor langdurig toezicht (artikel 15c 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 geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf van langer dan een jaar (vlg. Beijerse e.a, 2018).

Bij de overweging om de Twbmt in te zetten is 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, lijkt mee te spelen in de overweging om de Tijdelijke wet 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. Een politiefunctionaris zegt over de reden om een bestuurlijke meldplicht op te willen leggen voor iemand die binnen afzienbare tijd uit de gevangenis wordt vrijgelaten:

'En die meldplicht hebben we erin gezet omdat we het idee kregen dat ie misschien niet naar X-stad kwam maar elders ging wonen. En als hij geen meldplicht heeft, waar heeft ie dan een haakje met een overheidsinstantie waar hij het gesprek mee aan kan? Zicht kunnen houden op zijn aanwezigheid in Nederland: is hij er nog wel? Ter ondersteuning van zijn uitreisverbod, maar ook om de politieeenheid in Nederland de gelegenheid te geven om verbinding met die man te krijgen.'

In een andere regio vertelt een functionaris over de inzet van de meldplicht:

'(…) met de bedoeling om toch een moment te hebben en zicht te krijgen op wat hem beweegt, eigenlijk gewoon zicht krijgen op zijn handel en wandel (…), je hebt in ieder geval een haakje en je weet in ieder geval twee dagen in de week waar hij is en dat hij niet heel ver kan zijn.'

Het aspect van contact is sterk verbonden met de noodzaak die wordt gevoeld om toezicht te houden. Hoewel het melden gewoon plaatsvindt bij de baliemedewerker op het politiebureau en een persoon niet verplicht is om een gesprek aan te gaan, biedt de melding op vaste tijdstippen ook mogelijkheden voor lokale actoren uit het casusoverleg om contact met personen te zoeken. Onderstaande tekstfragmenten over een opgelegde meldplicht illustreren dat. De vier fragmenten zijn elk van een lokale functionaris uit een andere regio.

'Dan hebben we hem ten minste 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, ja dan moet je hem altijd maar gaan zoeken. (…) En er wordt rijkelijk gebruik van gemaakt door de hulpverlening.'

'De meldplicht heeft denk ik wel geholpen in de zin dat er weer een dun lijntje bleef, dat X toch min of meer onder dwang contact had met een overheidsorganisatie, in dit geval de politie.'

'Wij proberen altijd een gaatje te vinden om met iemand in contact te komen en soms kan het zijn dat iemand, zoals in dit geval, een meldplicht heeft of een vraag heeft over een uitkering of een huisvestingsprobleem, wij proberen altijd iets te verzinnen waardoor we met iemand in contact moeten komen.'

'Organisatie X wil ook graag met hem in gesprek, maar op het moment dat hij geen vaste woon- of verblijfplaats heeft, is het elke keer gissen waar hij verblijft

en ze zeggen "tijdens zijn meldplicht kunnen we hem even aan zijn jasje trekken" en dat gebeurt dan ook en dat heeft echt zijn positieve uitwerking.'

De ervaringen die wij in interviews horen over de mate waarin de meldplicht echt tot contact en tot gesprekken heeft geleid, zijn wisselend. Naast positieve ervaringen zijn sommige functionarissen ook minder enthousiast (*'Hij kan ergens wel een leuk een explosief in elkaar aan het knutselen zijn').*
Over de gevolgen van de meldplicht rapporteren we, voor zover mogelijk, in het volgende rapport uitvoeriger.

Het zoeken van contact is ook relevant met het oog op een ander issue dat door geïnterviewden gesignaleerd wordt, namelijk de tendens van geradicaliseerde veroordeelden om alle bemoeienis en hulp van de overheid af te slaan. Het gaat dan ook om bemoeienis en begeleiding die vanuit strafrechtelijk kader verplicht kan worden gesteld, zoals reclasseringstoezicht.

'Koud naar buiten'
Een tendens waar door geïnterviewden op wordt gewezen, is dat mensen die veroordeeld zijn voor een terroristisch misdrijf er – vaker dan voorheen – 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. Ze 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, een meldplicht of reclasseringstoezicht. Vanuit verschillende hoeken wordt deze ontwikkeling gesignaleerd. Een functionaris vertelt over de situatie dat iemand (die onderwerp is van het casusoverleg) de voorwaarden bij een voorwaardelijke straf telkens schendt:

'Ze hopen eigenlijk dat de rechter zegt van "Joh, dit heeft toch geen enkele zin meer, hij houdt zich nergens aan, hij gaat niet naar school, hij gaat niet naar de reclassering voor een toezichtgesprek, hij houdt zich niet aan zijn enkelband, hij houdt zich niet aan zijn contactverbod want hij gaat gewoon met die mensen om, dus ga jij maar lekker drie maanden zitten, want die maatregelen hebben toch geen zin." Het is natuurlijk de truc van de reclassering om steeds maar bij de strafrechter te blijven hameren van "Wij vinden die maatregelen toch belangrijk, want deze zijn voor ons toch een manier om een vinger aan de pols te houden."'

De keuze om de straf helemaal uit te zitten speelt ook als het gaat om de voorwaardelijke invrijheidstelling. Verschillende geïnterviewden hebben de ervaring dat personen er vaker voor kiezen geen gebruik te maken van de vervroegde invrijheidstelling met voorwaarden. Een lokale functionaris zegt over een persoon die nog in detentie zit en waarvoor bestuurlijke maatregelen uit de Twbmt zijn overwogen:

'Dan kunnen we nog wel zeggen "je mag wat eerder naar buiten" waardoor je weer voorwaarden kunt stellen, maar dan heb je de categorie zoals hij, die zeggen: "Nou ik hoef helemaal niet eerder naar buiten, ik zit het helemaal uit" en dan ben je klaar. En dan probeer je wat bij de rechter, maar die doet gewoon iets anders en dan sta je met lege handen (…) Wij willen hem in de gaten kunnen blijven houden, wij willen hem kunnen blijven corrigeren op gedrag. Ja en dan sta je met lege handen en dan moet je in hoger beroep en dat duurt heel lang en al

die tijd dat iemand dan rondloopt, heb je niks. Dus daar is die Tijdelijke wet ook voor, vanuit die behoefte.'

Over het opleggen van bestuurlijke maatregelen uit de Twbmt in deze situatie vertelt de geïnterviewde:

'Dat doen we pas als het strafrecht niet werkt, maar eerste vraag je nog aan de rechter "Kunt u het op die manier regelen via het strafrecht" en als dat niet gehonoreerd wordt, dan pas zouden wij er wat mee doen, maar dan is het strafrechtelijke proces al afgerond.'

Met andere woorden: als mensen ervoor kiezen hun gehele straf in de gevangenis uit te zitten in ruil voor het uitblijven van overheidsbemoeienis, kan de situatie ontstaan dat het niet mogelijk is om nog strafrechtelijke voorwaarden op te leggen als mensen in vrijheid worden gesteld. In dit verband wordt ook wel gesproken over 'koud buiten komen'. De maatregelen uit de Twbmt worden in dit licht als mogelijke uitweg gezien, in het geval personen nog worden beschouwd als gevaar voor de nationale veiligheid. Een functionaris uit een andere regio licht dat toe:

'We hebben nu wel een soort tendens dat jongens die zijn veroordeeld voor een terroristisch misdrijf, voorwaarden hebben tot 2020, vrij zijn gekomen, een keer contact hebben gehad met personen waarmee ze geen contact mochten hebben, en daar zijn ze nu zo zat van dat ze zeggen "Ik ga wel mijn straf uitzitten, maar haal die voorwaarden eraf". En dat gebeurt nu steeds vaker, want dan denken ze "Dan heb ik al dat toezicht niet meer". En dan komt die Tijdelijk wet wel wat vaker om de hoek kijken.'

Als mensen niet meewerken aan de voorwaarden, dan kan de rechter besluiten dat de voorlopige invrijheidstelling in een gevangenisstraf wordt omgezet, of dat het voorwaardelijke deel een gevangenisstraf wordt. Een functionaris vertelt over de beweegreden om de bestuurlijke meldplicht van de Twbmt op te leggen bij iemand waarbij door de rechter het voorwaardelijke deel van de voorlopige invrijheidstelling is vervangen door een celstraf:

'Hij werkte nergens aan mee. Toen heeft de rechter bepaald dat het nazorgtraject in een celstraf werd veranderd. Op moment dat hij buiten zou komen, zou hij koud, zonder voorwaarden op straat komen. Wij hadden verder geen strafrechtelijke middelen meer, maar nog wel de nodige twijfels in de zin dat hij al in het verleden had laten zien dat hij vrij snel radicaliseerde na vrijlating, dat was het moment dat we besloten van "Nou ja, alles afwegende, we hebben geen wettelijke middelen meer om hem in de gaten te houden, dan de Tijdelijk wet". (…)'

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.[33] Die situatie zal

33 Dit sluit aan bij de constatering uit het Nationaal Dreigingsbeeld (NCTV, 2018), waarin staat dat de komende jaren regelmatig *'jihadisten, van wie bekend is dat zij volharden in hun jihadistische ideeën, vrijkomen uit detentie. Hoewel gedetineerde jihadisten tijdens hun detentie niet volledig zijn afgezonderd van hun sociale en jihadistische netwerk en dus ook nu al invloed kunnen uitoefenen, kan de terugkeer van enkelen van hen binnen de Nederlandse jihadistische beweging tot een nieuwe dynamiek leiden. Ten dele gaat het namelijk om ervaren of charismatische figuren, die hun stempel op de beweging, of een deel daarvan, kunnen drukken'.*

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.

4.2 Beschermen van geografisch gebied

Het beschermen van een geografisch gebied is een ander motief dat soms door geïnterviewden wordt genoemd als het gaat om casuïstiek waarbij de Twbmt is overwogen. Het gaat dan om de bedreiging die een persoon volgens lokale autoriteiten vormt voor een wijk, buurt, gebouw of voorziening. Een enkele keer is de informatie die duidt op een bedreiging vrij concreet – zoals een mogelijke aanslag bij een evenement – maar meestal gaat het in de overwogen gevallen om de dreiging die uit gaat van een geradicaliseerde persoon die ergens verblijft. Vanwege de vrees voor jihadistisch geweld of voor het aanzetten tot geweld, wordt het gebiedsverbod uit de Twbmt dan overwogen. In de betreffende casussen gaat het om een wijk of om de openbare ruimte rondom een voorziening (zoals moskee, school of het Binnenhof). Een voorbeeld daarvan is het overwogen gebiedsverbod uit de Twbmt voor een veroordeelde persoon die weer vrij is gekomen. Een functionaris zegt daarover:

> *'Hij had het ook vaak over: "Ik wil toch meer slachtoffers maken, ook bij de politie." En toen hadden wij zoiets van: "We willen hem uit het centrum weren en ook uit panden met grote evenementen in het centrum." (…) en door alle diensten werd gesteld: "Deze persoon blijft een potentieel risico." Dus dat wilden we proberen door te kijken wat we aan risicobeheersing konden doen en daarin hebben we toen wel gezegd van: "Koste wat kost moeten we hem uit het centrum weg zien te houden."'*

In het bovenstaand geval is het verzoek van lokale actoren om een gebiedsverbod vanuit de Twbmt op te leggen, niet door de NCTV gehonoreerd. De gemeente heeft in de casus vervolgens op basis van artikel 172a van de Gemeentewet een gebiedsverbod opgelegd. Dat is een openbare orde bevoegdheid van de burgemeester die kan worden opgelegd om ernstige verstoringen van de openbare orde te voorkomen.[34]
In meer gevallen is voor artikel 172a van de Gemeentewet gekozen als een gebiedsverbod vanuit de Twbmt niet mogelijk bleek. Een lokale functionaris vertelt over het opleggen van een gebiedsverbod in en rondom een school waar bedreigingen van een persoon betrekking op hadden:

> *'(…) Daar wilden wij ook een gebiedsverbod op. Daarvan zei de NCTV dat het geen bedreiging van de nationale veiligheid was. (…) Dat vermoeden had ik al, dus ik had van tevoren met de gemeente afgestemd: als de NCTV dat niet doet, heb ik alvast een tweede rapportage klaarliggen voor jullie en daarmee kun je ook een gebiedsverbod opleggen, alleen onder 172a van de Gemeentewet, dus die lag al klaar. (…) en zo heeft hij voor drie maanden een gebiedsverbod gekregen voor de school en het gemeentehuis.'*

34 Die bevoegdheid van de gemeente is in 2010 geïntroduceerd als onderdeel van de zogenoemde 'Voetbalwet', zie onder andere Roos et al.(2018).

In bovenstaande casus is een gemeentelijk gebiedsverbod opgelegd naast maatregelen uit de Tijdelijke wet, hier is dus sprake van een 'stapeling' van maatregelen uit verschillende wetten.

Onrust in de wijk

In een aantal gevallen wordt in de context van gebiedsgebonden dreigingen door geïnterviewden ook gewezen op 'onrust in de wijk' door de komst of aanwezigheid van geradicaliseerde personen. Gedoeld wordt op de dreiging die van iemand uitgaat vanwege de verspreiding van radicaal jihadistisch gedachtengoed. Het gaat dan om predikers of personen die bekend staan vanwege het aanzetten tot geweld of het ronselen voor de gewapende strijd. Met een gebiedsverbod probeert men dan de persoon te weren. In één geval is om die reden het gebiedsverbod uit de Twbmt ook echt opgelegd. Een belangrijk motief dat daarbij werd genoemd was dat het ging om een 'kwetsbare wijk' waar voorheen rellen waren geweest en demonstraties waarin het geweld van IS werd verheerlijkt en waarin werd opgeroepen om deel te nemen aan de gewelddadige strijd. De prediker die het gebiedsverbod kreeg opgelegd, woonde zelf elders maar kwam naar de wijk toe om deze groep toe te spreken. In de andere gevallen waarbij door lokale actoren is overwogen om een 'haatprediker' te weren uit een buurt, is dat bij een overweging gebleven of is daar geen groen licht voor gegeven door de NCTV. In die gevallen was er volgens de NCTV te weinig informatie die duidde op een gevaar voor de nationale veiligheid. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, is in die gevallen geen gebruikgemaakt van de bevoegdheden uit de Gemeentewet voor het opleggen van een gebiedsverbod.
Naast predikers, is in enkele gevallen op lokaal niveau overwogen een gebiedsverbod op te leggen aan personen die zijn veroordeeld voor een terroristisch misdrijf en zich na vrijlating (weer) vestigen in een woonwijk. Het gebiedsverbod is dan overwogen om mensen te kunnen weren uit de wijk. Het verzoek is in die gevallen niet gehonoreerd vanwege het ontbreken van relevante informatie. Een NCTV functionaris stelt dat het argument 'wij willen hem hier niet' niet voldoende is voor de inzet van de wet:

> *'Het [de twbmt] zou het eindpunt moeten zijn, omdat alles wat daarvoor is gebeurd en geprobeerd, niet haalbaar was. Het is niet omdat iemand niet wenselijk is.'*

Meteen in voorlopige hechtenis

Tot slot komt in de afgenomen interviews naar voren dat de inzet van de Twbmt een voordeel biedt vanwege het feit dat iemand meteen in voorlopige hechtenis kan worden gesteld. Met name bij een gebiedsverbod dat is bedoeld ter bescherming van een geografisch gebied, biedt het de zekerheid dat iemand langer dan een paar uur kan wordt geweerd uit het gebied. Verschillende geïnterviewden wijzen op de meerwaarde van de Tijdelijke wet in de situatie van een dreiging bij een evenement. Dat werd concreet in de casus waarbij een gebiedsverbod is opgelegd voor de duur van een tweedaags evenement. De eerste dag werd het verbod overtreden (zie paragraaf 3.2). De persoon is toen meteen aangehouden en in voorlopige hechtenis gesteld voor de duur van het evenement. Over de meerwaarde van een gebiedsverbod op grond van de Twbmt, als het gaat om een dreiging die gerelateerd is aan een evenement, zegt een lokale functionaris:

> *'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 verzekeringstellen en dan zit hij de rest van (…) [het evenement] vast. En als hij het niet doet [het verbod overtreden] is je pro-*

bleem 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. De druk die erop zit kan je goed onder controle houden en je hebt een handhavingsmiddel die anderen niet hebben. Het OM kon geen voorwaarden opleggen en de rechtbank ook niet, dus er waren verder geen vrijheidsbeperkende mogelijkheden.'

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 (artikel 184 Gemeentewet: overtreding van bevel of vordering), waarbij iemand kan worden aangehouden maar na maximaal 6 uur weer moet worden heengezonden. In de context van een concrete locatiegebonden dreiging biedt het gebiedsverbod uit de Tijdelijke wet daarom meer handvaten om de dreiging gedurende het evenement weg te nemen.

4.3 Het voorkomen van de uitreis

Tijdens de behandeling van het wetvoorstel in 2016 en de invoering van de wet begin 2017 was het uitreizen naar Syrië nog in volle gang, zo kwam ook naar voren in hoofdstuk 2. De Nederlandse Jihadistische beweging was gefocust op uitreizen en op deelname aan de Jihad in Syrië. Inmiddels is het kalifaat gevallen en heeft IS veel grondgebied verloren.[35] Vanaf juli 2017 zijn geen nieuwe uitreizen naar Syrië of Irak geconstateerd. De verwachting is dat de terugkeer van uitreizigers 'druppelsgewijs' zal plaatsvinden.[36] In de gesprekken met lokale functionarissen komt dit terug. Het uitreizen is niet zozeer meer een probleem maar veeleer de terugkeer van mensen die zijn uitgereisd (*'Nu zitten we met de terugkeerders')*. Het uitreisverbod is daarom een maatregel die volgens veel geïnterviewden aan actualiteit heeft ingeboet. Niettemin is de maatregel tot nu toe tweemaal opgelegd (waarvan eenmaal verlengd) en dikwijls overwogen, om de uitreis van mensen te voorkomen.
Bij die overweging is het uitreisverbod vaak vergeleken met de paspoortmaatregel. De ervaring is dat het uitreisverbod een zwaardere maatregel is die zwaarder wordt getoetst. Dat komt overeen met het wettelijke kader en het protocol dat voor de verschillende maatregelen wordt gehanteerd, waarin onder meer staat dat de paspoortmaatregel een minder zware toets kent omdat het een lichter middel is. Het uitreisverbod wordt daarentegen beschouwd als effectiever omdat het paspoort van rechtswege vervalt, iemand een vervangende ID krijgt en overtreding van het verbod een strafbaar feit oplevert, waardoor iemand kan worden aangehouden.[37]

Daar komt bij dat het opleggen van de paspoortmaatregel voor veel lokale actoren inmiddels een bekende procedure is. Ze hebben de ervaring dat de procedure voor het laten vervallen van het paspoort snel kan worden toegepast en niet veel hobbels kent. *'Met die paspoortmaatregel weten we al gewoon, joh de politie maakt hem op,*

35 Volgens het dreigingsbeeld van de NCTV bevindt de jihadistische beweging zich momenteel in een fase van heroriëntatie na de ineenstorting van het 'kalifaat' van ISIS. 'Mogelijk zijn Nederlandse jihadisten bevattelijk voor een 'wraaknarratief' waarbij de schuld van de val van het 'kalifaat' gelegd wordt bij het Westen en dat als rechtvaardiging kan worden gebruikt voor aanslagen. Dit 'wraaknarratief' heeft de potentie om nog langere tijd geëxploiteerd te worden door ISIS, ook nadat de groepering geen grondgebied meer in handen heeft', aldus de NCTV (2018).

36 Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (NCTV, 2018).

37 Zie voor een uitgebreide beschrijving van het juridische kader en een vergelijking tussen paspoortmaatregel en uitreisverbod paragraaf 2.3 van dit rapport.

we sturen hem naar de NCTV en dan komt het goed', aldus een lokale functionaris die vertelt dat het uitreisverbod uit de Tijdelijke wet *'nog moet inslijten'.* De routine ontbreekt bij het opleggen van het uitreisverbod uit de Twbmt, waardoor in de praktijk meestal wordt gekozen voor de paspoortmaatregel. Doordat sinds enige tijd geen nieuwe uitreizen naar Syrië of Irak worden geconstateerd, is dit onderdeel in dit rapport verder beknopt gebleven.

Wel is nog vermeldingswaardig dat in de onderzoeksperiode in enkele gevallen is overwogen om het uitreisverbod op te leggen voor personen waarvan vermoed werd dat ze wilden uitreizen om zich aan te sluiten bij de PKK, om mee te vechten in het conflict tussen Koerden en Turken. De PKK staat echter niet op de lijst van terroristische organisaties die door de Minister is opgesteld. Alleen ISIS, Al Qaida en Al Nusra staan thans op de lijst waarvoor de Tijdelijke wet kan worden toegepast en alleen als het vermoeden bestaat dat iemand zich wil aansluiten bij een van deze organisaties, kan het uitreisverbod worden opgelegd. Die lijst kan wel veranderen op basis van gewijzigde omstandigheden maar dat is (nog) niet gebeurd. Bij betrokken functionarissen bestaat onbegrip over het feit dat het uitreisverbod alleen kan worden toegepast bij IS-gerelateerd terrorisme.

4.4 Bijkomende overwegingen

Uit de interviews kunnen we twee bijkomende overwegingen destilleren die regelmatig terugkeren en elk een andere richting uitwijzen. Enerzijds de overweging om de wet in te zetten om te voorkomen dat de overheid achteraf een verwijt kan worden gemaakt. En anderzijds de overweging om de wet niet in te zetten om te voorkomen dat het contact met personen verslechtert door de vrijheidsbeperkende maatregelen. We werken beide overwegingen in deze paragraaf nader uit.

Averechtse werking
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 deradicaliseren 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 Tijdelijke wet:

> *'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 dat waarderen.'*

Verschillende geïnterviewden wijzen erop dat de risico's van het opleggen van de maatregelen goed in ogenschouw genomen moeten worden. 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 op-

gelegd en volgens hen een averechte uitwerking kunnen hebben op de lokale persoonsgerichte aanpak, zoals de bevriezingsmaatregel en het intrekken van het Nederlanderschap.[38] Maar ook de risico's die gepaard gaan met het opleggen van maatregelen uit de Twbmt moeten volgens geïnterviewden goed in kaart worden gebracht, voordat ze worden opgelegd:

> *'De inzet van dit soort maatregelen zou misschien wel risico verhogend kunnen werken, want ja, op het moment dat je iemand verplicht tot iets, namelijk je mag ergens niet komen, of je moet ergens elke week komen. Deze doelgroep heeft natuurlijk al last van de overheid die in hun ogen hen niet moet en tegen hen is en hen eigenlijk niet hier wil hebben, dus tja, van iedere maatregel moet goed overwogen worden wat de voordelen ervan zijn, en wat de risico's ervan zijn.'*

Met risico's wordt gedoeld 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. Een functionaris vertelt dat over deze dilemma's wordt gesproken tijdens het casusoverleg en geeft een voorbeeld:

> *'Stel dat we X een enkelband aanmeten, wordt X dan zo boos dat X juist in Nederland een aanslag gaat plegen? Dus het is vaak wel een beetje op eieren lopen, van hoe kunnen we iemand duiden (…) En hoe kunnen we de gepaste maatregelen nemen, aan de ene kant X weer in het gareel krijgen, maar aan de andere kant voorkomen dat X juist extra radicaliseert en bij wijze van spreken een aanslag pleegt. Want dat voorkom je ook niet als ze een enkelband bij iemand aanmeten.'*

De inzet van de Twbmt zou stigmatiserend kunnen werken, met alle risico's van dien, zo is de gedachte (*'Ga je hem bestempelen als terrorist, of ga je hem weer het rechte pad op krijgen?').*
Deze overwegingen leiden ertoe dat de maatregelen uit de wet zelden als serieuze optie aan bod komen tijdens het casusoverleg, zoals in het vorige hoofdstuk al naar voren kwam. Alleen als er geen andere mogelijkheden zijn om contact te leggen, komt de Tijdelijke wet als optie in beeld.

Geen risico nemen om achteraf een verwijt te krijgen
In interviews komt ook een overweging naar voren die spiegelbeeldig is aan het voorgaande, namelijk het risico dat mogelijk ontstaat als niet wordt gekozen voor de inzet van de wet. Dat is een risico dat de overheid loopt als de Tijdelijk wet niet is toegepast op een persoon die vervolgens wel een terroristische aanslag pleegt. De wet biedt nieuwe mogelijkheden om te interveniëren en als je daar geen gebruik van maakt, loop je het risico om achteraf het verwijt te krijgen onvoldoende te hebben gedaan, zo is de gedachte. Hieronder volgen ter illustratie een aantal interviewfragmenten van lokale functionarissen uit verschillende regio's:

> *'Ik denk: Nu kun je dat instrumentarium gebruiken; dan moet je dat ook echt gaan doen voor die casuïstiek waar het kan. Doe je dat niet, dan vind ik dat ook*

38 Zie ook evaluatie van het actieprogramma Integrale aanpak Jihadisme (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018, 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 bevriezingsmaatregelen waardoor zij in financiële problemen kunnen komen' (Inspectie Justitie en Veiligheid (2018, p. 36).

weer een politiek-bestuurlijk risico, omdat als er toch iets misgaat bij Jantje of Pietje, die toch iets gaan doen, of een heel netwerk hebben opgezet zonder dat je dat doorhebt, maar jaren later kan je niet zeggen dat je niks had om tegen te beginnen, want je had wel het instrumentarium.'

'Je wilt ook niet dat als er toch iets ernstigs gebeurt, er achteraf dan gezegd wordt "had je het toch maar gedaan".'

'Dat als hij [een casus waarbij is overwogen de Twbmt toe te passen] dan toch iets doet en je hebt de mogelijkheid gehad voor een bestuurlijke maatregel, en je hebt het niet gedaan. Er wordt ook weleens gezegd dat het een maatregel is voor de bühne.'

Mensen willen niet achteraf het verwijt krijgen dat ze namens de overheid iets hadden kunnen doen om een aanslag te voorkomen. Vanuit deze beredenering heeft de wet ook een symbolische functie en wordt voor mensen in de uitvoeringspraktijk door de nieuwe wetgeving een lastige situatie gecreëerd, namelijk de verantwoordingsplicht omtrent het *niet* toepassen van een wettelijke mogelijkheid. Daarbij speelt elke keer de vraag of kan worden vastgesteld dat werkelijk sprake is van een gevaar voor de nationale veiligheid. In de praktijk blijkt deze risico-overweging niet doorslaggevend bij de besluitvorming omtrent de inzet van de wet, gezien het relatief gering aantal casussen waarbij de wet tot nu toe is ingezet. Het dilemma lijkt wel een rol te spelen bij de keuze om maatregelen al dan niet te verlengen. Want als eenmaal een maatregel is opgelegd en door de minister dus al eerder is vastgesteld dat iemand een gevaar is voor de nationale veiligheid, op welk moment wordt dan besloten dat iemand *geen* gevaar meer is voor de nationale veiligheid? Voor lokale functionarissen die weliswaar geen formeel besluit nemen maar wel het initiatief dienen te nemen voor het opleggen van maatregelen, dus ook voor de verlenging daarvan, is dat een lastige situatie. Hier komen we in het volgende hoofdstuk nog op terug, als de tijdsinvestering wordt besproken die gepaard gaat met de uitvoering van de wet.

5 Dilemma's in de uitvoering

In dit hoofdstuk beschrijven we enkele dilemma's die zich voordoen bij de uitvoering van de Tijdelijke wet. Het betreft geen uitvoerige en complete beschrijving van alle uitvoeringsaspecten – daarover gaat dit onderzoek immers niet – maar we beperken ons tot een aantal opvallende zaken die veelvuldig terugkeren in de interviews. Het gaat primair om de tijdsinspanning die nodig blijkt voor de uitvoering van de wet en de daarmee samenhangende vraag naar taakverdeling. Dit uit zich met name in de totstandkoming van de bestuurlijke rapportage en de coördinatie en organisatie hiervan (paragraaf 5.2). Daarnaast speelt het element tijdsdruk bij het uitreiken van het voornemen en de beschikking en bij de feitelijke uitvoering van de opgelegde maatregelen (paragraaf 5.3). In de laatste paragraaf staat de verlenging van maatregelen centraal. Maar eerst is het ter inleiding van dit hoofdstuk van belang stil te staan bij het feit dat 'het casusoverleg' in de praktijk minder eenduidig en uniform is dan in beleidsstukken wordt verondersteld (paragraaf 5.1).

5.1 Initiatief voor de wet en het casusoverleg

Zoals in het eerste hoofdstuk van dit rapport al is beschreven, komen in het lokale multidisciplinaire casusoverleg verschillende lokale actoren bijeen om overleg te voeren over geradicaliseerde personen waar men zorgen over heeft. De gemeente is 'regiehouder' van dit casusoverleg en organiseert dit meestal binnen de structuur van de al bestaande regionale veiligheidshuizen. Naast gemeente, politie en OM sluit al naar gelang de problematiek ook de reclassering aan, de jeugdzorg, de kinderbescherming, de GGZ et cetera. Ook lokale NCTV-adviseurs kunnen aansluiten. Over elke casus wordt informatie uitgewisseld ten behoeve van de persoonsgerichte aanpak en er wordt gekeken welke maatregelen geschikt zouden zijn.[39]
Door de NCTV en de minister is bij implementatie van de wet 'het casusoverleg' als partij aangewezen om het initiatief te nemen voor de inzet van de wet. De impliciete veronderstelling daarbij is dat het casusoverleg een afgebakende eenheid is met een aantal vaste taken. In de praktijk zien we echter dat het casusoverleg in elke regio en gemeente anders wordt ingevuld, ook ten aanzien van samenstelling en bevoegdheden. Dat hangt nauw samen met het bestaan van nog andere lokale overleggremia waarin besluiten worden genomen en waarbij doorgaans een beperkter aantal partijen deelnemen, bijvoorbeeld alleen de Driehoekspartners. In elke regio zien we andere overlegstructuren en afspraken over beslissingsbevoegdheden.

Het initiatief voor het inzetten van de Twbmt wordt in de praktijk in de onderzoeksperiode vooral genomen door het OM en de politie en een enkele keer door de gemeente.[40] Denk bijvoorbeeld aan de zaken waarbij de wet is ingezet voor personen die onverwacht in vrijheid worden gesteld zonder strafrechtelijke voorwaarden; het OM is in die zaken de organisatie die daar het eerst van op de hoogte is, en is dan ook initiatiefnemer. In de praktijk zien we dus dat de afzonderlijke deelnemers van het casusoverleg meestal het initiatief nemen voor de inzet van de wet en niet zozeer 'het' casusoverleg. Vervolgens besluit doorgaans het driehoeksoverleg, meestal na overleg met de NCTV, om dit initiatief voort te zetten en het proces in gang te

39 Zie onder andere actieprogramma Integrale aanpak Jihadisme en evaluatie van het actieprogramma Inspectie Justitie en Veiligheid (2018).

40 Dat geldt althans voor de initiatieven die hebben geleid tot een (concept) bestuurlijke rapportage.

zetten. Vervolgens wordt de mogelijke inzet van de Tijdelijke wet ook besproken tijdens het casusoverleg en wordt daar relevante informatie uitgewisseld. In die zin is 'het' casusoverleg in de praktijk minder eenduidig en uniform, beter kan gesproken worden over 'lokale partners uit het casusoverleg'. Daar komt bij dat soms sprake is van een spoedprocedure waarbij in korte tijd een bestuurlijke rapportage moet worden opgesteld. Er is dan te weinig tijd om de partners van het casusoverleg bijeen te roepen, spoedoverleg vindt dan alleen plaats met de Driehoekpartners en er wordt meteen contact gezocht met de NCTV.
Deze gang van zaken sluit aan bij de bevindingen die in de vorige hoofdstukken al zijn beschreven, namelijk dat de maatregelen uit de Twbmt niet vaak aan de orde komen in het casusoverleg. De voorkeur van het casusoverleg gaat uit naar het bieden van zorg- en hupverlening, en de bestuurlijke maatregelen worden niet 'standaard' als optie overwogen als men een casus bespreekt. Daar komt bij dat de opgelegde maatregelen in de praktijk tot nu toe sterk gelieerd zijn aan strafrechtelijke procedures en vanuit die context is het begrijpelijk dat opsporingsdiensten het initiatief nemen.
Als de termijn voor een maatregel na zes maanden afloopt en er besloten moet worden over verlenging van de maatregel, vindt doorgaans wel overleg plaats binnen het casusoverleg. Daarover meer in paragraaf 5.4.

5.2 Het opstellen van de bestuurlijke rapportage

Van de zes bestuurlijke rapportages die in de onderzoeksperiode hebben geleid tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen uit de Twbmt, zijn er twee door het OM opgesteld en vier door de politie.[41] Rapportages voor verlenging van de maatregelen zijn door dezelfde partijen opgesteld. De opgestelde concept bestuurlijke rapportages die niet (of nog niet) hebben geleid tot de inzet van maatregelen, zijn door de politie opgesteld.
Tijdens de implementatie van de wet is in overleg tussen het OM, de politie, gemeenten en NCTV afgesproken dat de politie zorg draagt voor de bestuurlijke rapportage. In de praktijk gebeurt dat meestal ook. In de vier grote steden is aan bestuurskundigen van de politie-eenheden gevraagd dit voor hun rekening te nemen. In de eerste periode na invoering van de wet is intensief overleg gevoerd tussen bestuurskundigen van verschillende eenheden over de inhoud van de bestuurlijke rapportage. Formats van rapportages werden hierbij ook uitgewisseld. *'Wij hadden een format nodig en dat format werd geleverd door collega's uit stad x die daar al ervaring mee hadden',* aldus een bestuurskundige van de politie die door de politieleiding is gevraagd een bestuurlijke rapportage op te stellen voor een nieuwe casus. Bij enkele casussen zijn het niet bestuurskundigen maar recherchemedewerkers geweest die de bestuurlijke rapportage hebben opgesteld. Het gaat dan om functionarissen die veel kennis hebben over een opsporingsdossier en vanuit die hoedanigheid een concept rapportage opstellen, daarbij begeleid door een bestuurskundige van de politie. Er blijkt in de praktijk tot nu toe geen uniforme taakverdeling te zijn als het gaat om het opstellen van de bestuurlijke rapportage. Wel is duidelijk dat in de meeste gevallen de politie de rapportage schrijft, maar binnen de politieorganisatie is niet altijd duidelijk wie dat gaat doen. Verschillende functionarissen in verschillende steden wijzen daar althans op, als ze vertellen over een op handen zijnde maatregel waar de politie een rapportage voor zal moeten schrijven.

41 De rapportages die door het OM zijn opgesteld, betreffen casussen buiten de Randstad en vloeien rechtstreeks voort uit een opsporingsonderzoek of strafzaak waar de betreffende OM-functionaris bij betrokken was. Maar ook in de andere vier rapportages zijn er directe verbanden met strafrechtelijk onderzoek.

Lijvige rapportages

Wat opvalt, is dat de meeste bestuurlijke rapportages omvangrijk zijn. Ze bevatten veel feitelijke informatie uit onder andere opsporingsdossiers en politieregistratiesystemen en bevatten daarnaast een uitgebreid betoog over relaties met de jihadistische beweging en de nationale veiligheid. Het opstellen van een bestuurlijke rapportage voor de Twbmt blijkt niet eenvoudig te zijn omdat de inhoud moet voldoen aan de specifieke wettelijke vereisten. Naast het beschrijven van feitelijke gedragingen die in verband gebracht kunnen worden met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, moet immers ook duidelijk gemaakt worden waarom iemand een gevaar is voor de nationale veiligheid. Tevens moet uit de rapportage blijken dat is voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit en dat de maatregelen effectief zijn bij het beschermen van de nationale veiligheid.
Politie- en justitiefunctionarissen benadrukken in interviews de moeilijkheid van het opstellen van een rapportage en de tijdinspanning die dat vergt. Een functionaris vertelt over de tijdsinvestering die nodig is voor de totstandkoming van een bestuurlijke rapportage:

> *'Het is denk ik inherent aan het feit dat het gewoon hele ingrijpende dingen zijn, dus die heel zorgvuldig worden gewogen en waarvan de totstandkoming ook niet een ABC'tje is. Het is niet iets zo vanzelfsprekends als bijvoorbeeld een Opiumwet-sluiting of een regulier gebiedsverbod dat vaker wordt gehanteerd.'*

Uit de bestuurlijke rapportage moet blijken dat aan alle wettelijke vereisten uit de Twbmt is voldaan. Een verzwarende omstandigheid daarbij is dat het besluit formeel door de minister wordt genomen en niet door de burgemeester. Dat lijkt zwaarder te drukken, te meer omdat de wet nieuw is en ook rechters de rapportage zullen gaan beoordelen. Een politiefunctionaris zegt over de rapportage waar hij aan heeft gewerkt:

> *'Je wilt dat het stand blijft houden en weet je wat het ook is, het is nieuwe wetgeving, dus je wilt ook met wat aankomen, want als de bestuursrechtspraak je in het begin al terugroept (…) dus het is belangrijk om daar gewoon goed beslagen ten ijs te komen.'*

Vanaf de eerste conceptrapportage is er contact met de NCTV, waar de rapportage wordt voorgelegd om te bezien of het mogelijk is een maatregel op te leggen. De NCTV levert commentaar en wijst op elementen die nog in de rapportage ontbreken of verbeterd dienen te worden. De NCTV checkt ook bij de landelijke diensten of de maatregelen niet ongelegen komen. Verder kijkt de juridisch adviseur van de NCTV naar het stuk. In deze fase kan door de NCTV al worden besloten de maatregelen niet op te leggen. Dat is in de onderzoeksperiode enkele keren gebeurd, zoals in paragraaf 3.2 is beschreven.
Naast overleg met de NCTV, is voor het opstellen van de bestuurlijke rapportage nauwe afstemming vereist met het OM. De rapportage mag (lopend) opsporingsonderzoek immers niet in gevaar brengen, terwijl informatie veelal afkomstig is uit opsporingsdossiers. De bestuurlijke rapportage wordt formeel geschreven onder leiding van een beleidsmedewerker van het OM, die de inhoud weer afstemt met zaaksofficieren van het parket. En hoewel de opsporingsinformatie in de rapportage onder beperkte kennisname verstrekt kan worden (onder de voorwaarde dat alleen de rechter het mag zien), menen geïnterviewden dat het niet is uit te sluiten dat informatie toch lekt. Een functionaris zegt over dat dilemma:

'Hoe zorg je ervoor dat de benodigde informatie in de bestuurlijke rapportage komt, zonder informatie prijs te geven over lopende onderzoeken? Wat kun je zeggen, zonder een bron prijs te geven?'

Nu speelt dit dilemma van het prijsgeven van opsporingsinformatie te behoeve van bestuurlijk handelen altijd bij bestuurlijke rapportages die door de politie worden opgesteld. In de context van vrijheidsbeperkende maatregelen lijkt dit echter een grotere rol te spelen, omdat uit de rapportage moet blijken dat de persoon een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. De informatie in de rapportage zal daarom niet al te summier mogen zijn. Verder wordt de bestuurlijke rapportage ook beoordeeld door een privacy-officier van het OM. Een politiefunctionaris legt uit wat het vele werk behelst dat is gemoeid met het schrijven van een bestuurlijke rapportage:

'Het is de lijn die je moet lopen, het akkoord dat je overal moet halen, het is een document waar 88 plasjes overheen gaan.'

En een OM- functionaris, uit een andere stad, vertelt over de werkdruk die een bestuurlijke rapportage in een casus voor het OM met zich meebracht:

'Als je gaat uitrekenen hoeveel uur aan deze casus van X is besteed (…) ook de belasting die het kost voor het OM, is behoorlijk stevig. Er is toentertijd, toen het allemaal actueel werd, toen zijn we er binnen het OM ook met 3-4 mensen zeer intensief mee bezig geweest. Je hebt je zaaksofficieren die met de politie sparren over de bestuurlijke rapportage: welke informatie mag je gebruiken in dit stadium, dan is er een informatie-officier die gaat over de vaststelling van de bestuurlijke rapportages (…) is ook privacy-technisch en informatie-technisch de expert op dat vlak. Ik heb dat integraal gecoördineerd en aan elkaar verbonden. Dat zijn al 3 officieren en de hoofdofficier van justitie is ook geconsulteerd, nou dat zijn geen uren, maar hij is meerdere keren geconsulteerd. Dan worden wij ondersteund door een aantal beleidsmedewerkers . (…) Dat pakket zal wel een aardige rekening zijn als wij commercieel zouden werken aan een dossier.'

Door de vele eisen die gesteld worden aan de inhoud van de bestuurlijke rapportage, is nauwe afstemming tussen uiteenlopende partijen noodzakelijk. Daar komt bij dat de rapportage vrijwel altijd onder tijdsdruk tot stand komt. Maatregelen worden immers gezien als noodzakelijk voor de nationale veiligheid en kunnen daarom in principe niet met vertraging worden opgelegd. De afstemming vergt, met andere woorden, een goede organisatie en planning. Ook dat organisatorische aspect leidt ertoe dat de uitvoering van de Tijdelijke wet een tijdrovende en belastende aangelegenheid is voor verschillende partijen.

5.3 Het voornemen, de beschikking en de uitvoering van maatregelen

Een belangrijke rol bij de organisatie en planning speelt de NCTV. Naast ondersteuning bij het opstellen van bestuurlijke rapportages, worden hier ook voornemens opgesteld en beschikkingen geschreven. Daarvoor is het nodig dat een bestuurlijke rapportage op tijd gereed is om deze nog te kunnen laten toetsen door juristen binnen het ministerie. Ook het daarop volgende voornemen en de beschikking worden nog juridisch getoetst. De tijdsdruk wordt sterk gevoeld omdat een voornemen en/of beschikking gereed moet zijn zodra is besloten dat de maatregel

noodzakelijk is omwille van de nationale veiligheid.[42] Dat betekent dus dat het gehele traject ten aanzien van de bestuurlijke rapportage op tijd moet zijn doorlopen.

Maar in dit stadium komen ook andere spelers in beeld waarmee moet worden afgestemd, namelijk functionarissen die het voornemen en de beschikking uitreiken aan de persoon om wie het gaat. Volgens het uitvoeringsprotocol is dat de taak van de reclassering of de politie, maar in de eerste periode van inwerkingtreding is nog niet altijd duidelijk hoe en door wie dat precies gaat gebeuren. Het is ook niet iets waar organisaties warm voor lopen, zo komt naar voren in interviews, mede omdat het gaat om personen die volgens de minister een gevaar vormen voor de nationale veiligheid. De vraag die onder andere speelde was of er niet een dreiging van die personen uit ging. Een lokale functionaris vertelt over de uitreiking van de beschikking aan een van de eerste personen waar de Twbmt op werd toegepast:

> *'Nou, dat was ook nog een gedoe (…) van wie gaat die dingen allemaal uitreiken, omdat de politie in eerste instantie niet geneigd was dat te gaan doen. Uiteindelijk is dat hier wel gebeurd en die afstemming is op zich goed hoor, maar de vraag is dan wel, wat is de impact ervan en hoe moeten we daar nog iets omheen regelen en zit daar een dreiging aan (…) Vanuit het netwerk of vanuit de jongen zelf en dat viel achteraf allemaal mee, maar dat vraagt wel wat afstemming.'*

In de praktijk reikt de wijkpolitie de papieren uit. De praktische aspecten bij het uitreiken van beschikkingen hebben zich ook voorgedaan bij de meldplicht, waar volgens het protocol ook reclassering en politie voor zijn aangewezen. Waar gaat de persoon zich melden en wie heeft er dan dienst? En wie is verantwoordelijk voor de handhaving als iemand zich niet houdt aan de meldplicht? Wie gaat personen aanhouden als ze de maatregelen overtreden, ook gezien de veronderstelde dreiging? Vragen en onduidelijkheid over deze praktische uitvoeringskwesties hebben er toe geleid dat maatregelen in een aantal gevallen later dan gepland zijn opgelegd of later dan bedoeld zijn gehandhaafd. Een voorbeeld daarvan is de late reactie op het overtreden van de meldplicht, dat in hoofdstuk 3 al naar voren kwam (zie paragraaf 3.3). Verder doen zich vanwege bijzondere omstandigheden soms complicaties voor bij de uitvoering van een maatregel, bijvoorbeeld als iemand geen vaste woon- of verblijfplaats heeft. Ook in die gevallen is extra afstemming nodig. In de praktijk is het de politie die bij alle genoemde kwesties de uitvoerende partij is. De reclassering begeleidt de personen die onder elektronisch toezicht staan (in relatie tot een gebiedsverbod) maar bij het aanbrengen van de enkelband moet de politie ook aanwezig zijn vanwege de veiligheid. Verschillende geïnterviewden plaatsen vraagtekens bij de taakverdeling. Zo zegt een politiefunctionaris *'wat ik wel merkte in dat proces voor die meldplicht, is dat ik wel vind dat de politie een te grote rol heeft gekregen in het hanteren van die wetgeving'.* Door lokale functionarissen uit verschillende regio's wordt de vraag gesteld of de NCTV niet meer kan betekenen. Het is immers een besluit van de minister, zo is de redenering. Een OM-functionaris stelt bijvoorbeeld dat het OM de handen vol heeft aan de coördinatie van uitvoerende

42 Bij een spoedprocedure is een voornemen niet nodig maar kan meteen een beschikking worden uitgereikt waarmee maatregelen van kracht worden. Zie paragraaf 3.4 van dit rapport.

werkzaamheden als het gaat om het gereed maken van casussen die nog niet zijn opgelegd:

> *'Het was wel heel veel werk, om dingen op scherp te hebben, om met alles klaar te zijn, met name die afstemming: wat als het in het strafrecht niet loopt, ben je dan klaar, staat het klaar, kan de reclassering hem gelijk betekenen, kan je een enkelband omdoen? Dat vraagt heel veel afstemming. Ik vind zelf dat de beleidsmedewerkers bij ons [het OM] daar meer in doen dan ze zouden moeten doen. (…) Wij zitten er natuurlijk bovenop, omdat wij als eerste informatie hebben of iemand wordt vrijgelaten of niet. Maar dat maakt wel dat je heel veel werk moet doen en heel veel spelers bij elkaar moet trekken.'*

Terwijl op lokaal niveau de vraag wordt opgeworpen of de NCTV niet meer zou kunnen bijdragen aan de organisatie van uitvoerende werkzaamheden, zijn tegelijkertijd medewerkers van de NCTV voortdurend druk met het ondersteunen en aansporen van lokale actoren als het gaat om de bestuurlijke rapportage. Dat gebeurt doorgaans via de schakel van de lokale NCTV-adviseurs, die in principe het contact onderhouden met lokale partners. Functionarissen van de NCTV stellen dat het initiatief voor de inzet van de wet van lokale actoren moet komen omdat daar de informatie is die kan duiden op een gevaar voor de nationale veiligheid. Op nationaal niveau is die informatie niet aanwezig. Het verzoek voor de inzet van de Tijdelijke wet moet dus komen van lokale partners, maar de NCTV kijkt of de zaak 'door kan' en heeft het mandaat om namens de minister een besluit te nemen. Die geschakelde besluitvorming en wederzijdse afhankelijkheid maakt de vraag naar verantwoordelijkheid en taakverdeling diffuus en complex.

5.4 Verlenging: nog steeds een gevaar voor de nationale veiligheid?

Bij de verlenging van maatregelen speelt de tijdsdruk sterker omdat na zes maanden de maatregel vanzelf afloopt, het is dus van belang de eventuele verlenging meteen aan te laten sluiten op de periode dat de maatregel nog van kracht is. Voor een verlenging is de informatie uit de eerdere rapportage niet voldoende maar is een nieuwe bestuurlijke rapportage nodig met nieuwe actuele informatie, waarin aannemelijk gemaakt moet worden dat nog steeds gevaar bestaat voor de nationale veiligheid. Het traject dat in de paragrafen hiervoor is beschreven over de totstandkoming van de bestuurlijke rapportage, dient voor afloop van de zes maanden opnieuw te zijn doorlopen. Over de bestuurlijke rapportage die nodig is voor het verlengen van de maatregelen vertelt een functionaris:

> *'Je moet op zijn minst aannemelijk kunnen maken dat het nog steeds aan de orde is (…) dus ik ben er al wel mee bezig en we hebben ook afgesproken in het casusoverleg dat het eerst volgende casusoverleg het ook echt weer op de agenda komt van wie kan wat aanleveren en wat is het beeld, en moeten we om verlenging vragen (…) je moet ook als casustafel kijken welke informatie er beschikbaar is om dit eventueel weer te verlengen.'*

Zoals al eerder in dit hoofdstuk aan de orde kwam, wordt de mogelijkheid om maatregelen te verlengen doorgaans besproken in het casusoverleg. Dat gebeurt mede omdat de casuspartners over actuele relevante informatie kunnen beschikken die nodig is voor de bestuurlijke rapportage.

Strakke tijdlijn
Om te voorkomen dat er een 'gat' ontstaat tussen het aflopen van de opgelegde maatregelen en het uitreiken van een nieuwe beschikking, hanteert de NCTV een overzicht van de data waarop de maatregelen aflopen. Aan de hand daarvan kan worden bepaald wanneer weer een start moet worden gemaakt met een eventuele verlenging van de maatregelen. De lokale NCTV-adviseurs kunnen aan de hand van die tijdschema's contact opnemen met lokale functionarissen om te informeren hoe het ermee staat en of er behoefte is aan verlenging van de maatregelen. Vanuit de tijdlijn blijkt dat minstens twee maanden voordat de maatregelen aflopen weer begonnen moet worden met het traject.

Een factor die extra tijd vergt is de mogelijkheid van personen om een zienswijze in te dienen en gehoord te worden. Bij spoedprocedures kan een zienswijze worden overgeslagen (zie paragraaf 3.4 voor een uitleg) maar bij verlenging van maatregelen is van te voren al bekend wanneer een nieuw besluit nodig is voor die verlenging, dus kan geen sprake meer zijn van spoed. Dat betekent dat *voorafgaand* aan het nemen van het besluit een voornemen uitgereikt dient te worden aan de persoon die een maatregel krijgt opgelegd, op grond waarvan die een zienswijze kan insturen. Ook kan die persoon een verzoek indienen om gehoord te worden. De minister/NCTV dient in een beschikking dan te reageren op de aangedragen punten. Zolang die zienswijze-procedure loopt, kan geen formeel besluit worden genomen omtrent verlenging en kunnen geen maatregelen worden opgelegd. Een zienswijze schorst zodoende de besluitvorming en uitvoering van maatregelen. Dit betekent in de praktijk dat bij de planning ook rekening moet worden gehouden met het voornemen dat ruim voor het nieuwe besluit moet worden uitgereikt. Als het voornemen te laat wordt uitgereikt, is er een kans dat er in een periode helemaal geen maatregelen zijn opgelegd. In een van de casussen is zo'n 'gat' van drie maanden ontstaan (zie paragraaf 3.4). Vanuit de visie dat de maatregelen noodzakelijk zijn voor de bescherming van de nationale veiligheid, is het bestaan van zo'n gat niet goed uit te leggen. De betreffende persoon wordt immers nog steeds beschouwd als gevaar voor de nationale veiligheid, want alleen om die reden is het mogelijk om vrijheidsbeperkende maatregelen te verlengen. Het bijhouden van strakke tijdschema's voor elke casus en het aanmanen van lokale functionarissen om voort te maken met de bestuurlijke rapportage, indien men wil verlengen, is daarom nodig voor een goede uitvoering van de wet. Ook dit verhoogt de druk op de NCTV.

Verschillende functionarissen, zowel lokaal als nationaal opererend, wijzen in interviews op de onevenwichtigheid tussen de tijdinspanning die gevergd wordt voor de inzet van de Twbmt en de relatief korte periode waarvoor de maatregelen worden opgelegd. *'Het maken, het opstellen en het rendement van zes maanden een gebiedsverbod, dat is niet in balans'*, aldus een van de geïnterviewden. In deze context wordt ook gewezen op het risico dat men loopt als na zes maanden de maatregelen aflopen terwijl de verlenging nog niet rond is. Tegelijkertijd blijkt de keuze om iemand na een half jaar niet meer te bestempelen als gevaar voor de nationale veiligheid, een moeilijke keuze. Hier doet zich een dilemma voor. Enerzijds is het opleggen van een maatregel zeer tijdrovend en moet het traject elk half jaar opnieuw in gang worden gezet, anderzijds durft men het risico niet te nemen om iemand na een half jaar niet meer te bestempelen als een gevaar voor de nationale veiligheid. *'Wanneer besluit je dat iemand geen gevaar meer is voor de nationale veiligheid? Wie durft dat?'* zo vraagt een functionaris zich af. Dit dilemma van 'het risico niet willen nemen om achteraf geen verwijt te krijgen', is in het vorige hoofdstuk al aan de orde gekomen. Als eenmaal een persoon is gekenschetst als gevaar

voor de nationale veiligheid, blijkt het in de praktijk lastig om daar weer vanaf te komen als er geen ander kader is om toezicht en controle uit te kunnen oefenen. In de casussen waarbij de Twbmt is ingezet, zijn in twee gevallen de maatregelen uit de Twbmt niet verlengd, zoals in paragraaf 3.3 naar voren kwam. In die gevallen zijn personen in de tussentijd weer in voorlopige hechtenis gesteld vanwege een gepleegd strafbaar feit, waardoor via de strafrechtelijke route nog steeds toezicht kon worden gehouden.

5.5 Tot slot

De vele schakels, organisaties en personen die betrokken zijn bij de voorbereiding en uitvoering van de maatregelen uit de Tijdelijke wet, maken het inhoudelijk en organisatorisch een complex traject. Dat wordt zowel gevoeld op lokaal niveau als bij de NCTV. Het beeld dat in interviews en documenten naar voren komt is dat het voor de verschillende betrokken partijen veel meer werk is dan van te voren werd gedacht. Het is mogelijk dat een deel van de belasting voortkomt uit 'kinderziektes' en startproblemen die zich voordoen in de eerste periode dat een wet van kracht is. Om te bezien of hier sprake is van een aanloopverschijnsel of van een blijvend knelpunt, is het goed dat de wet langer wordt gemonitord.

6 Slotbeschouwing

De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt) is op 1 maart 2017 in werking getreden en 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 persoonsgerichte benadering. Wettelijke voorwaarden voor toepassing van de wet is dat personen in verband gebracht kunnen worden met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, én dat de maatregelen noodzakelijk zijn met het oog op bescherming van de nationale veiligheid.

In dit onderzoek is de toepassing van de wet onderzocht in de eerste periode na inwerkingtreding (van maart 2017 t/m augustus 2018). Het onderzoek laat zien dat in deze periode spaarzaam van de nieuwe wettelijke mogelijkheden gebruik is gemaakt. Tijdens het lokale casusoverleg komt de wet niet standaard als optie aan de orde als wordt gesproken over passende maatregelen om een dreiging te reduceren. In de onderzoeksperiode is op lokaal niveau wel tientallen keren overwogen de maatregelen uit de Tijdelijke wet toe te passen, maar hier is in de meeste gevallen uiteindelijk niet voor gekozen. De voornaamste reden daarvoor is dat er 'te weinig' relevante en recente informatie is voor inzet van de wet. Er is in veel van die gevallen onvoldoende onderbouwing van de noodzaak van de maatregelen voor de nationale veiligheid. De wettelijke vereisten blijken zwaar te zijn, en tegelijkertijd is er meestal een alternatief voorhanden. Die alternatieven bestaan zowel uit strafrechtelijke middelen als uit zorggerelateerde interventies. De Tijdelijke wet wordt pas ingezet als er geen mogelijkheid meer is voor de overheid om contact met personen te onderhouden die worden beschouwd als gevaar voor de nationale veiligheid. Het onderzoek laat zien dat de voorkeur van lokale functionarissen uitgaat naar het onderhouden van contact door zorgmaatregelen of contact via de weg van strafrechtelijke voorwaarden, omdat daar meer persoonlijke hulp en begeleiding bij mogelijk is. De maatregelen uit de Twbmt worden vooral gezien als toezichtsmaatregelen die alleen in het uiterste geval worden ingezet, om te pogen als overheid toch nog in contact met iemand te blijven. Het houden van toezicht en grip op een dreigende situatie, op personen die als gevaar voor de nationale veiligheid worden gezien, is het belangrijkste motief voor de inzet van maatregelen uit de Tijdelijke wet.

In de onderzoeksperiode is de wet in zes gevallen ingezet. In vijf gevallen gaat het om terugkeerders of personen die hebben gepoogd uit te reizen naar IS-strijdgebied, in één geval gaat het om informatie die duidt op het aanzetten deel te nemen aan de internationale gewapende strijd. Het zijn casussen die ook een strafrechtelijk traject kennen of in zicht zijn in andere strafrechtelijke opsporingsonderzoeken.

De groep waar de Twbmt op van toepassing is, lijkt klein te zijn. De verwachting van geïnterviewden is wel dat deze groep wellicht groter zal worden als in de toekomst meer veroordeelde terugkeerders of mensen die hebben gepoogd uit te reizen uit detentie komen, zonder strafrechtelijke voorwaarden. Die situatie zal zich vaker voordoen als die personen ervoor kiezen hun hele straf uit te zitten en er geen strafrechtelijke mogelijkheid meer is om toezicht te houden. Het is daarom van belang het gebruik van de wet ook na de eerste periode op de voet te blijven

volgen. Bijzondere aandacht verdient daarbij de arbeidsintensieve aard van de maatregelen. Want hoewel in deze eerste periode in een beperkt aantal gevallen gebruik is gemaakt van de nieuwe wet, neemt de uitvoering ervan veel tijd in beslag. Bij het opstellen van een bestuurlijke rapportage en de feitelijke uitvoering van maatregelen zijn uiteenlopende organisaties en personen betrokken. De zware eisen die aan het gebruik van de wet worden gesteld, leiden tot intensieve en tijdrovende procedures, mede door de noodzaak van goede afstemming tussen organisaties. Daar komt bij dat vaak sprake is van tijdsdruk, met name als men een maatregel wil verlengen. Na zes maanden lopen opgelegde maatregelen immers af en als niet op tijd een besluit is genomen voor verlenging, ontstaat een 'gat' tussen het aflopen van maatregelen en het opleggen van de verlengde maatregelen. Dat is vanuit het idee dat de maatregelen nodig zijn ter bescherming van de nationale veiligheid niet goed uit te leggen. Over de vraag of die werkbelasting en tijdsdruk vooral 'kinderziektes' zijn die zich doorgaans voordoen in een eerste periode na inwerkingtreding van een wet, zal meer gezegd kunnen worden in de volgende onderzoeksrapportage.

Summary

Administrative restriction of freedoms of jihadists

The use in practice of the 'Temporary Law on Counterterrorism Administrative Measures' during the first period after its entry into force.
On 1 March 2017 the'*Temporary Law on Counterterrorism Administrative Measures'* (*Wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*; hereafter: the Temporary Counterterrorism Act) came into effect, the provisions of which aim to prevent terrorist attacks primarily by reducing threats posed by the jihadist movement. The Act provides 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.

Application of the provision restricting freedom is subject to two statutory conditions. First, the individual in question must 'exhibit personal conduct that can be linked to terrorist activities or support for such activities'. 'Conduct 'in this context is defined as a set of behaviours that constitute a threat to national security. Second, this restriction of freedom must be imperative with a view to protect national security. Application of the ban on leaving the country is subject to the condition that there is a 'legitimate concern 'that the individual will travel outside the Schengen Area with the intent to join the ISIS, Al-Qaida and/or Hay'at Tahrir al-Sham terrorist organisations. This ban must likewise be imperative with a view to protect national security.

The Minister of Justice and Security, as the competent authority for imposition of the measures, has mandated decision-making authority 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 interventions targeting radicalised individuals are deployed. The measures may be applied to support interventions carried out by a local case discussions. These new statutory provisions under these measures are expressly intended to be part of a comprehensive person-specific approach incorporating both repressive and preventive measures to eliminate terrorist threats.

The Act is temporary and lapses 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 legislative proposal 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) is conducting this monitoring process at the request of the National Coordinator for Counterterrorism (NCTV). The present report concerns the use in practice of the Act during the first 17 months after its entry into force, spanning the period from 1 March 2017 to 31 august 2018.

Questions

This report investigates the use in actual practice of the Act based on the following questions.

- How frequently are the measures under the temporary Counterterrorism Act applied in practice?
- In how many cases have they been applied? What form of terrorist threat was identified in these cases?
- What were the reasons for applying the measures; what were the considerations involved?
- How is the application of the measures proceeding in practice?

In parallel to the questions above, we also examined non-application of the Act:

- Are there cases in which the Act was considered but not applied?
- Why was the decision taken not to apply the Act in these cases? What were the considerations involved?
- Were other statutory instruments applied or did the authorities take other action in these cases? If so, in what form?

Method of investigation

The investigation was carried out on the basis of interviews with key informants and document content analysis. Information was gathered at both the local and national level. At the local level, we conducted semi-structured interviews with officials at municipal offices, the police force and the Public Prosecution Service. In fifteen municipalities, fifty-two local municipal officials were interviewed in all (see Appendix 1). At the national level, meetings were held with NCTV employees. We furthermore examined files compiled for application of the Temporary Counterterrorism Act; these are maintained centrally at the NCTV. Other documents such as court rulings and Parliamentary papers were also examined. Each 'case' for which a local actor requested application of a measure under the Temporary Counterterrorism Act was examined by means of a document analysis (insofar as documents were available) and interviews. The compiled empirical material was then summarised on the basis of a standard item list. The transcribed interviews were coded and analysed using the MAXQDA software program.

Use in practice of the Act

During the first period (March 2017 – August 2018) of the Temporary Counterterrorism Act's entry into force, application of the measures under the Act was not treated as a standard option in local case consultations seeking interventions to reduce potential terrorist threats. Aside from criminal prosecution, the preferred interventions were forms of professional care and assistance. During the period under investigation, we were able to identify forty instances in which local committees did consider application of the Temporary Act. In a few instances this option was mentioned but not taken by the local case committee or other local consultation body. The possibility of imposing the Temporary Counterterrorism Act was routinely also discussed with the local NCTV adviser. In most instances, the

adviser's recommendation was negative due to the lack of relevant current intelligence as required for application of the Temporary Act, thus ending the discussion.
During the period under investigation, local actors in fourteen instances compiled an administrative report (or draft report). This was done usually by police officials and in a few instances by officials at the Public Prosecution Service. These reports drew on information from criminal investigations (ongoing and closed), police files, intelligence services and occasionally also civil society organisations.

During the period in question, six of the fourteen administrative reports led to decisions to impose a legal measure restricting freedom under the Temporary Counterterrorism Act. In assessing the intelligence 'imperatives' to impose an administrative measure in these cases, we can distinguish among the following situations. Three cases concerned detainees who were released with no conditions for probation supervision imposed under criminal law. In each of these cases, release without probation supervision was deemed to pose a possible threat to national security. In two other cases where the measures under the Temporary Counterterrorism Act were applied, the imperative chiefly consisted in a suspicion that individuals wished to leave the country, paired with intelligence about an intent to take part in the armed conflict and willingness to use violence. In the latter of these two cases, the intelligence concerned activities that could incite others to take part in terrorist activities and leave the country. All of the administrative reports furthermore contained details about support for the violent jihadist ideology espoused by international terrorist organisations and about contacts with IS sympathisers and with jihadists, some of whom had already left for Syria. Five of the six administrative reports contained concrete intelligence indicating that individuals had travelled to Syria, or had attempted to do so. Criminal proceedings were also instituted in all of these cases.

Of the six cases in which the Temporary Act was applied, two involved a ban on leaving the country combined with a reporting obligation. Two others involved an area ban, one as a stand-alone measure and the other paired with a reporting obligation and electronic surveillance (ankle monitor). In another case, a ban on contact was imposed together with a reporting obligation. In one case, finally, only a reporting obligation was imposed. Thus, in five of the six cases a reporting obligation was imposed on the individuals in question. In all, ten measures were imposed on six individuals (five reporting obligations, two bans on leaving the country, two area bans, one ban on contact). In the period under investigation, the option to reject or revoke subsidies, licences, dispensations or recognitions was not used. In three instances, application of the measures was extended after six months; in two followed by another extension (during the period under investigation). In two instances within the period under investigation the individual in question submitted an appeal to the administrative court; one also appealed the ensuing judgement. In all of these cases the court ruled that the minister was justified in imposing the measures. The table below summarises particulars of the measures imposed.

Table S1 Overview table: particulars of measures imposed under the Temporary Counterterrorism Act during the period under investigation (March 2017 through September 2018)

Date	Measures	Term	Measures extended?
Case Spring 2017	*Reporting obligation* (twice a week)	6 months	Not extended
Case Spring 2017	*Area ban* (+ electronic monitoring) *Reporting obligation* (twice a week)	2 days 6 months	Extended twice (Area ban extended once after 1 year for 2 days)
Case Summer 2017	*Area ban*	6 months	Extended twice
Case Autumn 2017	*Ban on leaving the country* *Reporting obligation* (three times a week)	6 months 6 months	Not extended
Case Autumn 2017	*Ban on leaving the country* *Reporting obligation* (twice a week)	6 months 6 months	Extended once
Case Summer 2018	*Ban on contact* *Reporting obligation* (twice a week)	6 months 6 months	N/A

Rationale and considerations

Based on the interviews and administrative reports, the main rationale for applying the measures under the Temporary Counterterrorism Act is to keep track of individuals who pose a terrorist threat. These constitute situations where there is no possibility of criminal-law probation supervision, or such possibilities have been exhausted, and other government organizations have also been unable to make contact with the individual. The guiding premise is that individuals should first be placed under supervisory orders by a criminal court before resorting to the Temporary Counterterrorism Act. A further consideration is whether local government agencies may still have options for maintaining contact with the individual in question, for instance through housing, benefit schemes or counselling. According to local officials, decisions to apply the Temporary Counterterrorism Act are taken in part due to local authorities' inability to maintain contact with an individual. Several of the officials interviewed referred to 'a hook' that can be used to gain contact. If there are no more 'hooks' available and a person is deemed to pose a national security threat, the Temporary Counterterrorism Act offers another option. This issue of contact is closely tied to the perceived imperative for supervision.

Another rationale for considering or applying the Temporary Counterterrorism Act that was mentioned by several of those interviewed was to protect a geographic area. In these instances, the local authorities deemed the individual to pose a threat to a neighbourhood, district, building or facility. Where imposing an area ban under the Temporary Counterterrorism Act was not possible due to a lack of sufficient intelligence indicating a threat to national security, local actors occasionally resorted instead to an area ban under the Municipalities Act (*Gemeentewet*, Section 172a). This falls under the mayor's authority to keep the peace and offers an alternative to

the area ban provided for under the Temporary Counterterrorism Act. In several instances where there was deemed to be a geographic threat, those interviewed also cited 'community concerns' caused by the presence or arrival of radicalised individuals, referring to the threat posed by persons who spread radical jihadist ideology and incite violence. In one instance the area ban provided for under the Temporary Counterterrorism Act was indeed imposed for this specific reason; in the other instances application was considered, but there was deemed to be insufficient relevant intelligence to follow through.

Another rationale for considering or applying the Act was to prevent individuals from leaving the country for jihadist conflict zones. Although the changed conditions in Syria have rendered this travel ban less pertinent according to many of those interviewed, it has been imposed twice and considered numerous times in the period under investigation. Often, the option to apply a ban on leaving the country was weighed against that of passport seizure. Among local officials, the ban is perceived to be more severe and is assessed as such. An additional consideration is that passport seizure has become a familiar, routine procedure for many local actors, and one that moreover can be imposed for a maximum of two years, compared to the travel ban's maximum of six months. When seeking to prevent individuals from leaving the country, therefore, passport seizure is usually the preferred route.

Interviews with local officials distilled two further considerations that were mentioned repeatedly and which present competing incentives. One is the impetus to avoid risk, and therefore to apply the Act to prevent the authorities from coming under fire after the fact. The other is the impetus to not apply the Act as restricting an individual's freedom could cause contact with that person to deteriorate further. According to this line of thinking, imposing the Act could have an adverse effect on the person-specific approach. In practice, therefore, the Act is applied as a last resort when there are no other options to remain in contact with that individual.

Execution

This investigation has revealed that execution of the temporary Counterterrorism Act is labour-intensive. To begin with, the administrative reporting required in order to apply the Act is no simple task, because the content of the report has to satisfy specific statutory requirements. In interviews, local police and judicial officials emphasised the complexity of compiling such reports and the time investment entailed, necessitating close consultation with a wide range of parties in order to meet all the material requirements. The National Coordinator for Security and Counterterrorism is involved from the drafting stage, reviewing the report to assess the feasibility of imposing the measure in question and whether further details are needed. Administrative reporting also calls for close coordination with investigative teams to ensure that ongoing investigations are not jeopardised by the report, which draws much of its intelligence from investigation files. Often, the time available to compile administrative reports is short. Considering that application of measures is deemed imperative for national security, there ought to be no delay in their imposition. Coordination therefore requires good organisation and planning. The NCTV plays an instrumental role, not only assessing and providing feedback on administrative reports, but also preparing proposals and drafting decisions. This means administrative reports have to be finished in time to allow for assessment by ministry lawyers. Coordination with national services is also crucial. Because any proposal and/or decision to be issued must be ready as soon as a measure is deemed

imperative in the interests of national security, the NCTV in charge of the measures under the Temporary Counterterrorism Act is also under tight time constraints.

Time is even more of an issue in the case of extensions. Since a measure terminates automatically after six months, an extension has to be in force as soon as the initial term ends. Furthermore, because the initial report does not suffice to extend an existing measure, a new administrative report containing new, current intelligence has to be compiled demonstrating that there is an ongoing threat to national security. Multiple officials operating at both the local and national level pointed in interviews to the disparity between the time investment needed to apply the Temporary Counterterrorism Act and the relatively short timespan for which the measures are imposed. In practice, it is difficult to decide after just six months that someone no longer poses a threat to national security. This creates a dilemma. On the one hand, imposing a measure is a time-consuming procedure that has to be repeated every six months. On the other, few are willing to shoulder the risk of declaring after six months that a person is no longer a national security threat.

The long chain of organisations and actors involved in the preparation and execution of the measures under the Temporary Counterterrorism Act conspire to make this a materially and organisationally complex process. This is affirmed both at the local level and by the NCTV. The picture that emerges from our interviews and analysis of the documents is that at both the local and national level the process entails more work for all parties involved than was initially foreseen. It is possible that this stems in part from 'teething troubles' and the initial difficulties routinely encountered in the first period after new legislation takes effect. Continued monitoring of the Temporary Act will be needed to see in how far these issues will iron themselves out in time.

Literatuur

Amnesty International (2017). *Paspoortmaatregel en uitreisverbod: Mensenrechten in de strijd tegen terrorisme*. Amsterdam: Amnesty International.

Beijerse, J. uit, Struijk, S., Bleichrodt, F.W., Bakker, S.R., Salverda, B.A. & Mevis, P.A.M (2018). *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstrelling 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.* Z.pl.: College voor de Rechten van de Mens.

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.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2018). *Evaluatie van het actieprogramma integrale aanpak jihadisme.* Den Haag: .Inspectie Veiligheid en Justitie

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: Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

NCTV (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid) (2018). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 48: September 2018.* Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Noordegraaf, N., Douglas. S., Bos, A., & Klem, W. (2016). *Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015.* Utrecht: USBO Universiteit Utrecht.

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.

Schilder, J., Sparrius, K., & Spijk, J.P. (2017). Vechten tegen spoken in de mist ‘revisited’: Over opheffing van knelpunten bij veiligheidsonderzoeken voor vertrouwensfuncties. *Nederlands Juristenblad, 13-1-2017*(2), 112-117.

Tuna, M. (2018). *Het gebiedsverbod: Een rechtmatig bestuurlijke maatregel om het verspreiden van jihadistisch gedachtegoed te belemmeren?* (Scriptie Faculteit Rechtsgeleerdheid. Tilburg University.)

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter	
Prof. Mr. A.E. Schilder	Hoogleraar staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit
Leden	
Mr. drs. B. den Hartigh	Landelijk officier terrorismebestrijding, Inlichtingen en Veiligheidsdiensten en Werken onder dekmantel
Mw. mr. M.F. van Hasselt	Medewerker Nationaal Coördinator Terrorisme-bestrijding en Veiligheid (NCTV)
Drs. J. Minderhout	Coördinator en operationeel specialist tactische opsporing, Team contra-terrorisme, extremisme en radicalisering, Nationale Politie, Eenheid Rotterdam
Prof. mr. dr. M.A.H. van der Woude	Hoogleraar rechtssociologie, Universiteit Leiden

Bijlage 2 Overzicht van geïnterviewde sleutelinformanten

Gemeenten en politie

In de volgende gemeenten zijn functionarissen geïnterviewd:
- **Amsterdam** Gemeentefunctionaris (2 personen); politiefunctionaris (2 personen)
- **Arnhem** Gemeentefunctionaris; politiefunctionaris
- **Delft** Gemeentefunctionaris (2 personen); politiefunctionaris
- **Den Bosch** Politiefunctionaris
- **Den Haag** Gemeentefunctionaris (2 personen); politiefunctionaris (4 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 (3 personen)
- **Utrecht** Gemeentefunctionaris; politiefunctionaris (2 personen)
- **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**

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)

Bij de NCTV zijn gesprekken gevoerd met acht functionarissen