

Samenvatting

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

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

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

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

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

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

Toepassing van de wet

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

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

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

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

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

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

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

Meldplicht: zicht houden

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

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

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

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

Gebiedsverbod: gebiedsgebonden dreiging wegnemen

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

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

Contactverbod: contact met mede-jihadisten belemmeren

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

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

Uitreisverbod: uitreizen voorkomen

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

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

Weigeren of intrekken van beschikkingen

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

Tot slot

De wet is in de eerste tweeënhalve jaar na inwerkingtreding slechts in een gering aantal casussen toegepast. Dat geringe gebruik van de wet is op zichzelf geen reden om de toegevoegde waarde van de wet in twijfel te trekken; de verwachting van de wetgever was namelijk dat de wet niet op grote schaal zou worden ingezet en dat het hooguit zou gaan om enkele personen. Wel dient in die gevallen gekeken te worden wat de bijdrage is geweest van de ingezette maatregelen aan de lokale persoonsgerichte aanpak. Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek kan daar samenvattend het volgende over worden gezegd. De wet heeft er bij een gering aantal personen voor gezorgd dat toezicht vanuit de overheid mogelijk was in situaties dat er geen andere middelen beschikbaar waren. Door de meldplicht blijven personen in bepaalde mate in zicht van de overheid en kan zodoende controle worden uitgeoefend. Daarnaast heeft de wet er in enkele gevallen voor gezorgd dat een persoon zich niet in een aangewezen gebied kon begeven waardoor een (gepercipieerde) gebiedsgebonden dreiging kon worden weggenomen. In zoverre heeft de wet iets toegevoegd aan de lokale persoonsgerichte aanpak.

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

De verwachtingen ten aanzien van de werking van de wet zijn voor een groot deel dus niet uitgekomen. Het blijkt vooral om een kaal toezicht- en controlemiddel te gaan. Het is goed om daarbij te bedenken dat de inzet van de wet een grote tijdsinvestering en tijdsdruk vergt van functionarissen die bij de besluitvorming en uitvoering zijn betrokken, zowel op landelijk niveau bij de NCTV als op lokaal niveau bij partners van het casusoverleg. Er gaat een hoge werkbelasting vooraf aan het opleggen van de maatregelen, terwijl de meerwaarde van de wet voor de persoonsgerichte aanpak beperkt is.

De Twbmt blijkt alleen te worden ingezet als er geen andere middelen meer zijn, om te pogen als overheid toch nog enig zicht op iemand te houden en grip te krijgen op een situatie die als dreigend wordt ervaren. Terwijl het strafrecht doorgaans wordt beschouwd als *ultimum remedium*, lijkt hier het bestuursrecht deze functie te vervullen. De Twbmt dient in de praktijk vooral als 'vangnet' aan het einde van een strafvorderlijk traject, als het strafrecht geen kader meer biedt om nog toezicht te houden op veroordeelde jihadisten die uit detentie komen. Het gaat dan globaal om twee situaties.

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

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