Evaluatie van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

Nood zoekt wet: samenvatting

Groningen/Utrecht, juli 2024

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

Achtergrond

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

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

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

Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

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

Onderzoeksaanpak

Literatuur- en documentenstudie

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

Dossieronderzoek

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

[1] J. van Elk, 'Terrorismebestrijding in Nederland: strategische en beleidsmatige inzet', in E. Bakker e.a. (red.), *Terrorisme.* Studies over terrorisme en terrorismebestrijding, Deventer: Kluwer 2017, p. 481.
[2] Rijksoverheid, *Nationale Contraterrorismestrategie 2022-2026*, Den Haag: mei 2022.
[3] *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3.

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

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

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

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

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

Bevindingen en conclusies

Aanleiding voor de invoering van de Twbmt

In 2014 werd door de Rijksoverheid het *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme* opgesteld.[4] Aanleiding was het uitroepen van het kalifaat door IS in de zomer van 2014.[5] Het Actieprogramma beschrijft de brede aanpak om de dreiging tegen te gaan die van het jihadisme uitgaat en om aanslagen te voorkomen. In het Actieprogramma worden diverse maatregelen genoemd, waaronder de *Bestuurlijke maatregelen risicoreductie jihadgangers*.

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

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

Beleidstheorieën

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

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

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

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

---

[4] Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Actieprogramma integrale Aanpak Jihadisme,* 29 augustus 2014.
[5] Inspectie Veiligheid en Justitie, *Evaluatie van het Actieprogramma Jihadisme,* september 2017.
[6] M. van der Woude e.a., *Inzicht in samenhang, Een evaluatie van de Nederlandse contraterrorismewetgeving,* 2023, p. 278.
[7] B. van Gestel e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding,* WODC: 2020.

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

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

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

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

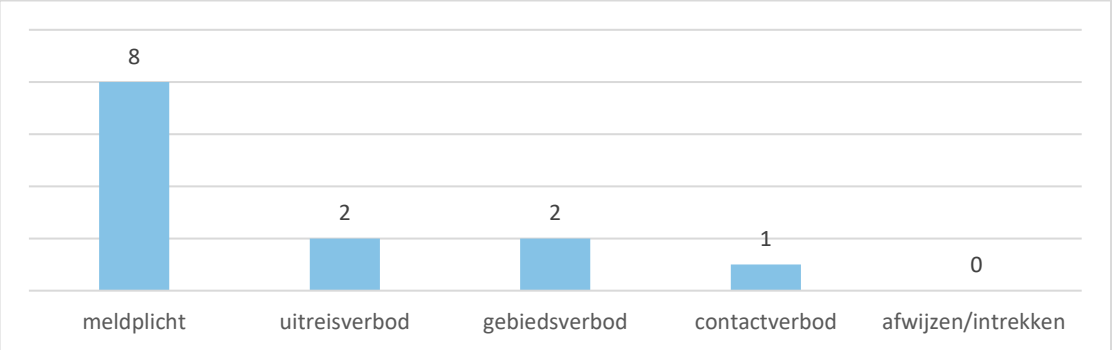
Het contactverbod
Het contactverbod moet ertoe leiden dat bepaalde personen geen fysiek contact meer met elkaar hebben. Daardoor zouden ze niet meer ter plaatse door een ander kunnen worden 'bewerkt' om te komen tot de overtuiging dat iemand een individuele verplichting heeft om de Islam te verdedigen. Deze veronderstelling vinden we aannemelijk en wordt ook in de literatuur onderbouwd. Het doorlopende karakter van het contactverbod compliceert echter de effectieve handhaving ervan: een persoon kan niet 24/7 in de gaten worden gehouden. Een kanttekening bij het contactverbod is verder dat de persoon via de telefoon en digitaal nog steeds contact kan opnemen met anderen. Ook blijkt uit de vorige evaluatie van de Twbmt uit 2020 dat het contactverbod kan leiden tot verplaatsingseffecten naar andere geradicaliseerde personen. Mogelijke averechtse effecten van het verbod zijn niet (expliciet) in kaart gebracht.

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

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

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

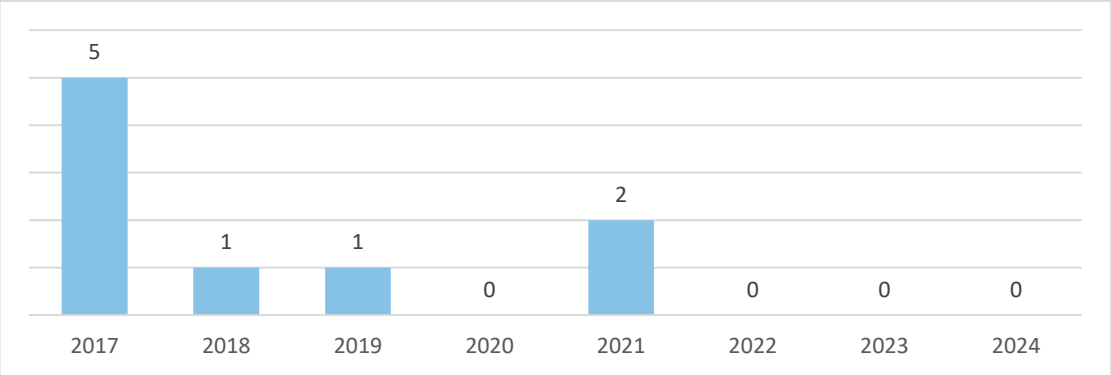
AANTAL OPGELEGDE MAATREGELEN PER TYPE IN DE PERIODE 2017-JUNI 2024



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

[8] In sommige casussen zijn meerdere Twbmt-maatregelen opgelegd.

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



Dreiging

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

Effecten

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

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

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

Juridische analyse

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

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

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

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

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

Noodzakelijkheid en evenredigheid

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

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

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


pro facto