

Vergaderjaar 2021–2022

35 917

Wijziging van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in verband met het verlengen van de werkingsduur

D

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 februari 2022

1. Inleiding

Graag zeg ik de leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid dank voor het uitbrengen van het verslag. Er zijn vragen gesteld door de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA, de leden van de D66-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie. Ik heb hier met belangstelling kennis van genomen en beantwoord deze vragen hieronder in de volgorde van het verslag.

2. Nut en noodzaak

Vraag 1 en 2 (GroenLinks en PvdA)

De regering spreekt tegen dat de focus van de maatregelen is gericht op jihadisme en meent dat de maatregelen uit deze wet van toepassing zijn op alle vormen van terrorisme. Er is integrale aanpak op basis van gedragingen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Kan de regering de definitie van «terroristische activiteiten» nader toelichten, vragen de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA. Welke criteria worden er hierbij gehanteerd?

Ten aanzien van wat onder «terroristische activiteiten» moet worden verstaan biedt artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht een richtsnoer. Daarin is omschreven wat onder terroristisch oogmerk moet worden verstaan. Het gaat daarbij om het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen. Bij ondersteuning van terroristische activiteiten moet gedacht worden aan het behulpzaam zijn bij het verrichten van terroristische activiteiten door

een ander of het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het verrichten van terroristische activiteiten door een ander.

Vraag 3 en 4 (GroenLinks en PvdA)

De regering geeft aan dat voor toepassing van de maatregelen ideologie irrelevant is. Kan de regering deze leden geruststellen dat de intentie ook de praktijk zal zijn? Zo worden er louter concrete voorbeelden worden gegeven van jihadistisch terrorisme. Kan er een praktijk zijn ontstaan waarbij ideologie toch als uitgangspunt van onderzoek en maatregelen wordt genomen?

De regering kan instemmend antwoorden dat voor de toepassing van de maatregelen ideologie irrelevant is en dat dit inderdaad ook de intentie in de praktijk is. De maatregelen uit deze wet zijn van toepassing op alle vormen van terrorisme en vanwege de onderbouwing aan de hand van gedragingen is focus op ideologie irrelevant. Van belang is dat de betrokkene op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan en dat de vrijheidsbeperkende maatregel noodzakelijk is om de nationale veiligheid te beschermen. Voor de toepassing van de maatregelen is niet relevant of de terroristische activiteit in naam van een bepaalde organisatie wordt gepleegd of welke ideologie daaraan ten grondslag ligt. De Twbmt is destijds tot stand gekomen in een periode waarin het jihadisme een belangrijk voorbeeld vormde van gedragingen die met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan in verband konden worden gebracht en waartegen de nationale veiligheid moest worden beschermd (art. 2 van de Twbmt). De wet is echter bewust zó vormgegeven dat deze van toepassing is op alle vormen van terrorisme, ongeacht welke ideologie eraan ten grondslag ligt. Dat is bij de totstandkoming van de wet ook in de toelichting benadrukt. Hier zal in de praktijk niet van worden afgeweken.

Vragen 5, 6, 7, 8, 9, 10 en 11 (GroenLinks en PvdA)

De regering stelt dat het enkele feit dat de nationale veiligheid in een concreet geval is beschermd een meerwaarde is van de wet Twbmt. Daarnaast stelt de regering ook dat het «onmogelijk is om vast te stellen dat op grond van genomen maatregelen iets niet is gebeurd», terwijl de regering ook tot de conclusie komt dat Twbmt bij heeft gedragen aan de nationale veiligheid. Kan de regering dit nader toelichten? Welke maatstaven hanteert de regering in zijn conclusie? Heeft de regering ook een kwantitatieve maatstaf aangelegd bij de vraag of de wet succesvol was? Is de regering het met de fracties van GroenLinks en PvdA eens dat op beide doelen van de wet (volgens de memorie van toelichting) – het tegengaan van radicalisering en het bevorderen van de nationale veiligheid – aantoonbaar vordering moet zijn gemaakt om de doelmatigheid van de wet voldoende te motiveren? Hoe verhoudt de regering zich tot het standpunt van de Nederlandse Orde van Advocaten, dat inhoudt dat op basis van de WODC-evaluatie¹ niet kan worden geconcludeerd dat de doelstelling van de wet is bereikt? Hoe verhoudt de regering zich tot de kritiek van de Raad van State, die ten eerste benadrukt dat het WODC de effectiviteit van de wet voor het reduceren van de risico's van terrorisme niet goed empirisch heeft kunnen onderzoeken vanwege de geringe toepassing van de wet, ten tweede opmerkt dat er gering dan wel geen overtuigend bewijs is voor de effectiviteit van de afzonderlijke

¹ Beleidsreactie WODC-rapport evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding van 8 april 2020 en rapport (Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 544 en bijlage en Kamerstukken I 2019/20, 34 359, C en bijlage).

maatregelen, en ten derde oordeelt dat de toelichting in het WODC-rapport te eenzijdig is? Kan de regering nauwgezet uitleggen waarom zij, in het licht van deze kritieken, ervan is overtuigd dat de wet toegevoegde waarde heeft?

Zoals is aangegeven in de beleidsreactie van het kabinet van 8 april 2020 is het doel van de Twbmt het beschermen van de nationale veiligheid. De regering ziet meerwaarde in de wet als er een bijdrage is geleverd aan dit doel. Het bevorderen van deradicalisering dient te worden gezien als een eventueel neveneffect, in plaats van als doel van de wet. In de memorie van toelichting bij de Wijziging van de Twbmt in verband met het verlengen van de werkingsduur is hieromtrent de volgende passage opgenomen: «Op deze plaats moet worden herhaald dat de doelstelling van de Twbmt niet is gelegen in het bevorderen van deradicalisering of het in contact treden met de betrokken personen, maar in de bescherming van de nationale veiligheid door het mogelijk te maken bestuurlijke maatregelen te nemen in situaties waarin het strafrecht (nog) geen handelingsperspectief biedt. Zie Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 4, p. 9.»

Het kabinet is het daarom niet eens met de stelling dat er aantoonbaar vorderingen moeten zijn gemaakt op het tegengaan van radicalisering middels de Twbmt om de doelmatigheid van de wet voldoende te motiveren. De conclusie dat de doelstellingen van de wet niet bereikt zijn onderschrijft het kabinet evenmin, aangezien deradicalisering geen doelstelling van de wet is.

Volgens het kabinet heeft de Twbmt een meerwaarde in de bescherming van de nationale veiligheid. Deze meerwaarde schuilt in het preventieve karakter van de bestuurlijke maatregelen. Deze bieden mogelijkheden ten aanzien van personen die op grond van gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, ter bescherming van de nationale veiligheid, ook wanneer hun gedragingen (nog) niet resulteren in de mogelijkheid tot strafrechtelijk ingrijpen. Hierbij is van belang dat het WODC concludeert dat in de onderzoeksperiode bij een aantal personen waar het strafrecht geen uitkomst bood, de bestuurlijke maatregelen ervoor zorgde dat ze in het zicht bleven, zich niet in een aangewezen gebied bevonden en de Europese Unie niet hebben verlaten door (respectievelijk) de meldplicht, een gebiedsverbod en uitreisverbod. Het kabinet is van mening dat deze maatregelen daarmee een bijdrage hebben geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid.

De meerwaarde van de Twbmt is wat het kabinet betreft niet gelegen in de frequentie waarin de wet is toegepast. Als een bijdrage is geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid heeft een maatregel meerwaarde bewezen, ook al is de toepassing van de betreffende maatregel slechts eenmalig. Het gaat er om dat in dat specifieke geval de maatregel ertoe heeft bijgedragen dat de nationale veiligheid werd beschermd.

Vragen 12, 13 (GroenLinks en PvdA)

De aan het woord zijnde leden stellen vast dat de wettelijke mogelijkheden slechts in een relatief zeer beperkt aantal gevallen is toegepast. Is er een kwantitatieve ondergrens om deze wet van kracht te laten blijven of is de aanwezigheid van de wettelijke maatregelen «voor het geval dat» voor de regering voldoende? Acht zij deze toegevoegde waarde proportioneel in verhouding tot het ingrijpende karakter van de wet, en waarom?

De meerwaarde van Twbmt hangt, zoals gezegd, niet af van de vraag hoe vaak deze is ingezet. Er wordt niet lichtvaardig overgegaan tot het opleggen van een maatregel, dit vergt een zeer zorgvuldige afweging en motivering. In de gevallen dat er werd besloten tot het opleggen van een

maatregel was de afweging dan ook dat dit noodzakelijk en proportioneel was het met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Een kwantitatieve ondergrens suggereert dat het aantal keer dat de Twbmt is ingezet bepalend is voor de vraag of de wet moet worden verlengd. Dit is echter niet het geval. Immers, de kans dat er personen zijn die op grond van gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan (waardoor het noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid maatregelen te treffen) blijft bestaan, ook als de maatregelen uit de wet in de voorgaande periode weinig zijn ingezet. Als een bijdrage is geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid heeft een maatregel meerwaarde gehad, ook al is de toepassing van de betreffende maatregel, zoals gezegd, slechts eenmalig.

Indien een wet gedurende een bepaalde periode minder frequent wordt toegepast, betekent dit dus niet dat de noodzaak van de wet onmiddellijk vervalt. Wetgeving dient naar zijn aard immers toekomstbestendig te zijn en de ervaring leert dat een dreiging, uit welke hoek dan ook, plotseling kan toenemen. Hierbij geldt de vergelijking dat niet kan worden gewacht met het nemen van maatregelen ter versterking van dijken tot een zware storm plaatsvindt.

Vragen 14, 15 (D66)

Kan de regering in het algemeen aangeven waar de grens ligt tussen voldoende aannemelijkheid om een maatregel uit deze wet op te leggen en een verdenking van een strafbaar feit? Is het niet zo, vragen de leden van de D66-fractie, dat naar mate de aannemelijkheid van een terroristische dreiging die de nationale veiligheid in gevaar brengt, reëler is dat voorbereidingshandelingen uit het strafrecht aan de betrokkene/verdachte verweten kunnen worden?

Het is juist dat indien er een gevaar van iemand uitgaat voor de nationale veiligheid, zich vaak ook strafrechtelijk relevante feiten kunnen voordoen. Er kan zelfs al sprake zijn van de inzet van strafvorderlijke opsporingsbevoegdheden wegens een aanwijzing van een terroristisch misdrijf. Die inzet neemt op zichzelf de dreiging voor de nationale veiligheid niet weg, zolang geen sprake is van de mogelijkheid van voorlopige hechtenis. Dat kan zijn omdat het strafrechtelijk dossier nog in opbouw is. In die gevallen, waarin het strafrecht dus nog geen handelingsperspectief biedt waarmee de bedreiging van de nationale veiligheid kan worden weggenomen, kan een maatregel uit de Twbmt worden opgelegd. Daarvoor is vereist dat er sprake is van gedragingen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, waardoor preventieve maatregelen ter bescherming van de nationale veiligheid noodzakelijk zijn.

Dat criterium voor oplegging van een bestuurlijke maatregel verklaart ook dat in het geval iemand een strafrechtelijke veroordeling achter de rug heeft, een bestuurlijke maatregel nog steeds mogelijk kan zijn. Beoordeeld moet dan worden of het (nieuwe, al dan niet tijdens de detentie geopenbaarde) gedrag in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan die noodzaken tot bescherming van de nationale veiligheid.

Vraag 16, 17 (D66)

Een laatste nuancering van het WODC is: «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.».² De D66-fractieleden zien het strafrecht als ultimum remedium en niet het bestuursrecht. In de praktijk lijkt de Twbmt wel die rol te zijn gaan vervullen, hetgeen niet door de wetgever was beoogd. Kan de regering hierop reageren? En kan zij daarbij aangeven of zij deze uitkomst wenselijk vindt?

Zoals in de beleidsreactie op het WODC-rapport is opgemerkt is het bestuursrecht niet, zoals het WODC stelt, in plaats van het strafrecht de rol van ultimum remedium gaan vervullen in die zin dat bestuursrechtelijk wordt opgetreden, terwijl andere middelen aangewezen zijn: daar waar sprake is van een verdenking van een terroristisch misdrijf, is en blijft strafrechtelijk optreden geïndiceerd.

Vraag 18 (ChristenUnie)

Al bij verschillende gelegenheden is geciteerd uit het WODC rapport: «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 tijds-investering 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.».³ De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat het voorliggende wetsvoorstel in wezen een inhoudelijke voortzetting is van het instrumentarium van de afgelopen vijf jaar. Niet alle onderdelen daarvan zijn gebruikt, niet alles is even effectief gebleken, maar de regering stelt desalniettemin voor het geheel met vijf jaar te verlengen. Hoe verhoudt dat voorstel zich tot de kort geciteerde evaluatie door het WODC en tot de kritische kanttekeningen door de Raad van State?

Het WODC is kritisch ten aanzien van de werking van de wet. Bij deze kritiek is het WODC ervan uitgegaan dat de Twbmt geen bijdrage heeft geleverd aan een proces van deradicalisering, de maatregelen niet hebben geleid tot beter contact en een betere band met de betrokken personen of hebben bijgedragen aan meer kennis over beweegredenen en gedragingen van die personen. Hieraan verbindt het WODC de conclusie dat de verwachtingen ten aanzien van de Twbmt voor een groot deel niet zijn uitgekomen. Zoals het kabinet in zijn beleidsreactie van 8 april 2020 heeft aangegeven is de doelstelling van de Twbmt niet het bevorderen van deradicalisering of het in contact treden met de betrokken personen, maar de bescherming van de nationale veiligheid door het mogelijk te maken bestuurlijke maatregelen te nemen in situaties waarin het strafrecht (nog) geen handelingsperspectief biedt. Eventuele bijkomende neveneffecten, zoals deradicalisering, sorteren mogelijk een aanvullend resultaat, maar doen niet af aan de eerdergenoemde doelstelling van de Twbmt. De conclusie van het WODC sluit om deze reden niet helemaal aan bij de doelstelling van de Twbmt. Zie in dit kader ook de beantwoording van de vragen 5 t/m 11 van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA.

Het WODC stelt verder vast dat de Twbmt er bij een gering aantal personen voor heeft gezorgd dat toezicht en ingrijpen vanuit de overheid mogelijk was in situaties waarin geen andere middelen beschikbaar

² Beleidsreactie WODC-rapport evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding van 8 april 2020 en rapport (Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 544 en bijlage en Kamerstukken I 2019/20, 34 359, C en bijlage), p. 61.

³ *Idem.*, p. 64.

waren. Het WODC concludeert daartoe onder meer dat de meldplicht ertoe heeft geleid dat de betrokken personen in het zicht van de overheid bleven, dat het gebiedsverbod ervoor heeft gezorgd dat personen zich niet in het aangewezen gebied hebben begeven en dat in de situaties waarin een uitreisverbod is opgelegd de betrokken personen het grondgebied van de Europese Unie niet hebben verlaten. Het kabinet is van mening dat deze maatregelen daarmee een bijdrage hebben geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid.

Daarnaast wees WODC in zijn evaluatierapport inderdaad op de tijdsinvestering en -druk van functionarissen die bij de besluitvorming en uitvoering betrokken zijn en de werkbelasting voorafgaand aan het opleggen van de maatregelen. Zoals hieronder zal worden toegelicht in het antwoord op de vragen 41 en 42 van de leden van de fractie van PvdA en GroenLinks, is een werkgroep opgericht om de toepassing en uitvoering van de Twbmt te stroomlijnen en geconstateerde knelpunten te verlichten.

Vraag 19 (ChristenUnie)

Toen het wetsvoorstel de eerste keer werd ingediend maakte het deel uit van een groter pakket aan maatregelen ter bestrijding van terrorisme en radicalisering. De leden van de fractie van de ChristenUnie onderstrepen graag het belang van een dergelijke integrale aanpak. Kan de regering schetsen hoe die integrale aanpak er de komende regeringsperiode uit ziet en welke plek dit wetsvoorstel daarin inneemt?

Gedurende de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een toezegging gedaan om een rapportage over de integrale aanpak van terrorisme op te stellen. Ik kom voor de zomer met zowel een voortgangsrapportage over de integrale aanpak als met de nieuwe CTE-strategie. Ten aanzien van de integrale aanpak zet het kabinet de lijn van het vorige kabinet voort maar zal, als dat in het licht van de dreiging noodzakelijk is, t.a.v. het totale pakket aan maatregelen binnen de integrale aanpak nieuwe maatregelen voorstellen of bestaande maatregelen heroverwegen. De kern van de integrale aanpak is een brede benadering, waarbij alle vormen van extremisme en terrorisme worden tegengegaan. Er worden zowel preventieve (bestuurlijke) maatregelen als repressieve maatregelen ingezet om de bestaande terroristische dreiging te bestrijden en nieuwe aanwas te voorkomen. Er is altijd sprake van maatwerk, waarbij met het oog op het verminderen van de dreiging steeds wordt gekeken welke aanpak het meest effectief is. Gemeenten spelen een cruciale rol in het tegengaan van radicalisering en het reduceren van dreiging die uit kan gaan van extremistische personen. Personen worden besproken in het multidisciplinaire casusoverleg. Deelnemers aan het casusoverleg zijn – naast de gemeente – het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, reclasseringsinstanties en de Raad voor de Kinderbescherming. Voor een integrale persoonsgerichte aanpak van extremisme en terrorisme door onder meer de partijen in het lokale casusoverleg is het van groot belang dat passende maatregelen kunnen worden genomen. De interventies uit de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding vormen een belangrijke aanvulling op het pakket aan mogelijke interventies.

3. Dreigingen

Vraag 20, 21 (ChristenUnie)

Waar dreigingsniveau 4 in hoofdlijnen bestond uit jihadistisch terroristische dreigingen, bestaat huidige niveau 3 in hoofdlijnen ook uit rechts-extremisme en extremisme dreigingen. Hoe verhoudt dat zich tot de actuele toepassing van de Twbmt? Kan de regering bevestigen dat er

op dit moment ook niet-jihadistische radicalen in beeld zijn waarbij wordt overwogen om bestuurlijke maatregelen te treffen of al zijn getroffen?

Als een persoon die een extremistische ideologie van welke aard dan ook aanhangt op grond van zijn gedragingen in verband wordt gebracht met terroristische gedragingen of de ondersteuning daarvan, kan een maatregel worden opgelegd als dat noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid. Daarvoor is de wet uitdrukkelijk bedoeld en deze wordt als zodanig toegepast.

De Minister van Justitie en Veiligheid is bevoegd een bestuurlijke maatregel op te leggen op grond van de Twbmt met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Uit de onderbouwing van de maatregel moet blijken dat de betreffende persoon op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

Vraag 22, 23, 24, 25 (GroenLinks en PvdA)

Daarnaast is volgens de regering – ondanks de verlaging van het dreigingsniveau – de dreiging niet geweken. Aanslagen door kleinere cellen en alleen handelende jihadisten zijn nu waarschijnlijker dan complexe en grote aanslagen door terroristische organisaties zoals in die periode. De regering stelt dat «dreiging vanuit de jihadistische beweging nog steeds aanwezig is en daarmee de verlenging van de wet gerechtvaardigd is». Ten eerste, wat is voor de regering een reëel niveau waarbij Twbmt niet meer noodzakelijk is? Ten tweede, de regering rechtvaardigt de verlenging op basis van de jihadistische beweging. Hoe verhoudt dit zich tot de irrelevantie van de ideologie volgens de regering? Onderschrijft de regering de uitspraak van de NCTV dat de huidige situatie wezenlijk anders is dan tijdens de invoering van de wet, toen het dreigingsbeeld «aanzienlijk» in plaats van «substantieel» was? Wil de regering nader motiveren waarom het afgezwakte dreigingsbeeld sinds 2019 geen aanleiding is geweest voor een veranderd wettelijk instrumentarium of, anders gezegd, waarom het huidige dreigingsbeeld nog steeds voldoende reden geeft voor de verlenging van de Twbmt?

Er dient te worden opgemerkt dat het dreigingsbeeld en het dreigingsniveau enerzijds en de noodzaak van de Twbmt anderzijds niet als zodanig een-op-een met elkaar in verband gebracht dienen te worden. Het dreigingsbeeld is een trendrapportage, waarbij radicalisering, extremisme en de nationale en internationale terroristische dreiging tegen Nederland en tegen Nederlandse belangen in het buitenland worden geanalyseerd. Het dreigingsniveau is de slotsom van het dreigingsbeeld, het beschrijft in één woord de inschatting van de kans op een aanslag in of tegen Nederland.

Hoewel het niveau van de terroristische dreiging indirect inzicht kan geven in de waarschijnlijkheid van de toepassing van de Twbmt, betekent dit niet dat deze maatregelen niet meer noodzakelijk zijn bij een lager dreigingsniveau. Immers, ook indien er sprake is van een lager dreigingsniveau of veranderd dreigingsbeeld kan het noodzakelijk zijn om bestuurlijke maatregelen op te leggen indien er personen zijn die op grond van gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De noodzaak tot behoud van de mogelijkheid om bestuurlijke maatregelen uit de Twbmt in te kunnen zetten wordt dus niet bepaald door het dreigingsbeeld en/of het dreigingsniveau, net zo goed als dat het niet wordt bepaald door het aantal keren dat de wet is toegepast. Het bepalen van een dreigingsniveau waarbij de Twbmt niet meer noodzakelijk wordt geacht, is volgens het kabinet zodoende onwenselijk.

De regering spreekt tegen dat verlenging van de werkingsduur van de Twbmt enkel gerechtvaardigd wordt op basis van de jihadistische beweging. De Twbmt ziet op gedragingen die met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan in verband kunnen worden gebracht, ongeacht de onderliggende ideologie die de betreffende persoon aanhangt. De Twbmt is tot stand gekomen in een periode waarin het jihadisme een belangrijk voorbeeld vormde van gedragingen die met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan in verband konden worden gebracht en waartegen de nationale veiligheid moest worden beschermd (art. 2 van de Twbmt). Ook in het huidige Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN 55) is een analyse over de jihadistische beweging opgenomen. Het DTN stelt dat de belangrijkste terroristische geweldsdreiging nog altijd vanuit de jihadistische beweging afkomstig is. Maar ook een terroristische aanslag vanuit rechts-extremistische hoek is denkbaar.

De regering benadrukt dat de norm uit de Twbmt van toepassing is op alle gedragingen die betrekking hebben op terroristische activiteiten of de ondersteuning, ongeacht ideologische achtergrond. Indien aan de norm wordt voldaan, kan in alle gevallen een bestuurlijke maatregel worden opgelegd, indien de nationale veiligheid moet worden beschermd. Het zal van de ontwikkelingen in het dreigingsbeeld afhangen welk type gedragingen aan terroristische activiteiten kunnen worden gelinkt. Ik onderschrijf de dreigingsanalyse van radicalisering, extremisme en de nationale en internationale terroristische dreiging tegen Nederland, en tegen Nederlandse belangen in het buitenland waarover periodiek in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) gerapporteerd wordt. Diversiteit en diffuusheid van dreiging in Europa, zo ook in ons land, is in de laatste jaren een feit gebleken. Daarom verschilt het huidige dreigingsbeeld van het dreigingsbeeld ten tijde van invoering van de Twbmt.

Aangezien dreigingen aan continue verandering onderhevig zijn en sneller kunnen veranderen dan dat nieuwe regelgeving gecreëerd kan worden, is de verlenging van de Twbmt van belang om te kunnen reageren op situaties waarbij het noodzakelijk is om vrijheden van individuen te beperken ten behoeve van de nationale veiligheid. De beschikbaarheid van deze wet maakt uiteraard niet dat deze ook ingezet moet worden; het opleggen van een maatregel dient noodzakelijk te zijn ter bescherming van de nationale veiligheid.

Vragen 26 en 27 (GroenLinks en PvdA)

Is de regering het met de fractieleden van GroenLinks en PvdA eens dat het inzetten van bestuurlijke maatregelen met grote zorgvuldigheid moet worden afgewogen? Heeft de regering overwogen de maatregelen die de Twbmt mogelijk maakt, gedifferentieerd in te zetten, zoals de Raad van State adviseert, bijvoorbeeld door de meest ingrijpende maatregelen alleen te legitimeren wanneer het dreigingsbeeld wordt verhoogd naar «substantieel»? Waarom (niet)?

Uiteraard ben ik het met de fractieleden van GroenLinks en PvdA eens dat het opleggen van een bestuurlijke maatregel met grote zorgvuldigheid moet worden afgewogen.

Een bestuurlijke maatregel kan worden ingezet indien betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan die meebrengen dat de nationale veiligheid moet worden beschermd. De gedragingen in relatie tot de context waarin deze gedragingen plaats vinden bepalen of en zo ja, welk type, bestuurlijke maatregel kan worden ingezet. Daarbij staat voor ogen dat gekozen wordt voor de maatregel die de nationale veiligheid zo goed mogelijk beschermt. Indien uit iemands gedrag een gebiedsgebonden dreiging

volgt, is het opleggen van een contactverbod over het algemeen niet zinvol. Het opleggen van een gebiedsverbod draagt er daarentegen aan bij dat betrokkene, van wie een bedreiging voor de nationale veiligheid uitgaat, niet meer in het gebied mag komen waar bijvoorbeeld een marathon zal worden gehouden. Het gaat om het geheel aan omstandigheden waarbinnen de gedragingen zich afspelen die bepalen welke bestuurlijke maatregel wordt opgelegd. In voorkomend geval kan het ook om gelijktijdige inzet van meerdere maatregelen gaan. Met dit voorbeeld wordt duidelijk dat het dreigingsniveau als zodanig geen rol speelt. Ook bij een lager dreigingsniveau kunnen zich situaties voordoen die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid, al is de kans daarop kleiner. En als die situatie zich voordoet, moeten die maatregel kunnen worden genomen die de dreiging kan wegnemen. Dat moeten ook meer ingrijpende maatregelen zijn. Anders gezegd: het feit dat de dreiging in het algemeen lager is, wil niet zeggen dat zich geen individueel geval kan voordoen waarin een (ingrijpende) maatregel moet worden opgelegd om de nationale veiligheid te beschermen.

Vragen 28, 29 (D66)

De regering geeft twee argumenten om de verlenging van de werkingsduur van het voorliggend wetsvoorstel te verantwoorden. Ten eerste stelt de regering dat uit het evaluatieonderzoek van het WODC blijkt dat de bestuurlijke maatregelen een toegevoegde waarde hebben voor de lokale persoonsgerichte aanpak van terrorisme. In het evaluatierapport lezen deze leden het volgende over de effectiviteit van de wet: «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, denkbepelden en geloofsbeleving van personen. Ook hebben de maatregelen er niet toe geleid dat een goede inschatting kan worden gemaakt van de risico's en dreiging die van een persoon uitgaan. Verder is niet aannemelijk dat door de wet personen geen contact meer kunnen onderhouden met andere geradicaliseerde personen, gezien de mogelijkheden die het internet biedt voor het leggen van contact. 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.»⁴ En daarnaast geeft de regering het argument dat het huidige dreigingsniveau aanleiding geeft om de Twbmt te behouden. Het dreigingsniveau op het moment van de inwerkingtreding op 1 maart 2017 was 4, het huidige dreigingsniveau is 3.⁵ Dit betekent dat er een reële kans is op een aanslag. Kan de regering beargumenteren waarom zij het wetsvoorstel toch proportioneel vindt? En kan de regering daarbij aangeven bij welk dreigingsniveau zij dit wetsvoorstel niet meer proportioneel acht, vragen de leden van de D66-fractie.

Het dreigingsniveau is zoals ook weergegeven in de beantwoording van vraag 22, 23, 24, 25 van de leden van de fractie van GroenLinks en PvdA niet bepalend voor de vraag of de wet als beschikbaar instrument proportioneel is. In het algemeen geldt wel dat indien er sprake is van een hoger dreigingsniveau, het waarschijnlijker is dat er meer maatregelen zullen worden genomen. Maar ook bij een lager dreigingsniveau kunnen er personen zijn die een risico vormen ten aanzien van de nationale

⁴ Beleidsreactie WODC-rapport evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding van 8 april 2020 en rapport (Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 544 en bijlage en Kamerstukken I 2019/20, 34 359, C en bijlage), p. 10.

⁵ <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2017/04/06/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-44>.

veiligheid waardoor het noodzakelijk kan zijn preventieve maatregelen te nemen. Zoals ook uit het dreigingsbeeld blijkt, zijn er op dit moment in Nederland personen die radicaliseren of sterk geradicaliseerd zijn en een dreiging (kunnen) vormen voor de nationale veiligheid. Daarnaast geldt dat een dreigingsniveau sneller kan fluctueren dan de ontwikkeling van een wettelijk instrumentarium om de dreiging het hoofd te bieden. Alhoewel de dreiging nu lager is, kan deze ook weer hoger worden.

Vragen 30, 31, 32 (D66)

Het voorliggend wetsvoorstel trad op 1 maart 2021 inwerking en vloeide voort uit het actieprogramma integrale aanpak jihadisme. In het 55^e dreigingsbeeld van de NCTV wordt ook de dreiging vanuit de rechts-extremistische hoek naar genoemd als potentiële dreiging⁶. In de memorie van toelichting komt een aantal voorbeelden aanbod waarin bestuurlijke maatregelen die voortvloeien vanuit dit wetsvoorstel worden ingezet. Dit zijn voornamelijk voorbeelden uit de jihadistische hoek. Kan de regering aangeven of deze maatregelen zijn ingezet bij dreiging van personen met een rechts-extremistische achtergrond? Kan de regering daarbij aangeven of de maatregelen voortvloeiend uit dit wetsvoorstel aansluiten bij deze vorm van terroristische dreiging? Zo niet, welke maatregelen ontbreken er, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De Minister van Justitie en Veiligheid is bevoegd een bestuurlijke maatregel op te leggen op grond van de Twbmt met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Uit de onderbouwing van de maatregel moet blijken dat de betreffende persoon op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Omdat het voor het opleggen van maatregelen niet relevant is welke ideologie ten grondslag ligt aan de gedragingen worden casussen ook niet als zodanig onderscheiden. De maatregelen kunnen worden ingezet bij ieder type terroristische dreiging. Bij de beoordeling van casuïstiek in de afgelopen vijf jaar is niet gebleken dat er maatregelen ontbreken. Zodoende kan worden gesteld dat het huidige instrumentarium tot op heden toereikend is gebleken. Daarom zijn in de voorliggende wijziging van de Twbmt geen nieuwe maatregelen voorgesteld.

4. Persoonsgerichte aanpak

Vraag 33 (D66)

In de memorie van toelichting lezen deze de leden van de D66-fractie dat er momenteel wordt gewerkt aan de nieuwe CT-strategie 2021–2025. De regering schrijft «De Twbmt is onderdeel van de hier bovengenoemde lokale, persoonsgerichte aanpak van personen van wie een gevaar voor de nationale veiligheid uitgaat.»⁷ Kan de regering aangeven wanneer de CT-strategie wordt gepubliceerd en kan de regering daarbij aangeven welke maatregelen naast het voorliggend wetsvoorstel en buiten het bestuursrecht bijdragen aan de persoonsgerichte aanpak?

De verwachting is dat de nieuwe CTE-strategie voor het zomerreces wordt gepubliceerd. Tot de nieuwe strategie gereed is, blijft de huidige strategie onverkort gelden.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/10/26/dreigingsbeeld-nctv-geen-concrete-aanwijzing-voor-aanslag-wel-voorstelbaar>.

⁷ Kamerstukken I 2021/22, 35 917, nr. 3, p. 3.

Binnen de persoonsgerichte aanpak wordt een afweging gemaakt bij het opleggen van maatregelen, waarbij telkens wordt bezien welke maatregel het meest passend is in een individuele casus. Binnen het lokale domein zijn diverse mogelijkheden om personen te bespreken die in verband staan met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De deelnemende partijen wisselen indien nodig informatie uit, schatten het risico van de persoon in en stellen op basis daarvan een pakket met effectieve maatregelen samen. Er is geen standaard aanpak mogelijk voor personen die gevoelig zijn voor extremistisch gedachtegoed, aangezien diverse factoren een rol kunnen spelen in het proces van (de)radicalisering, op verschillende niveaus. Vanuit verschillende inzichten wordt dus bezien welke maatregelen of interventies nodig zijn.

Vaak wordt de Twbmt gelijktijdig ingezet met andere interventies. Naast bestuurlijke maatregelen kunnen ook maatschappelijke of strafrechtelijke instanties maatregelen en/of interventies opleggen. Hierbij kan het gaan om instellingen voor maatschappelijk werk, instellingen voor de geestelijke gezondheidszorg, stichtingen voor reclassering, (jeugd)zorgaanbieders en gecertificeerde (jeugd)hulpinstellingen. Zo kan de inzet van reclasseringsinstellingen bijdragen aan toezicht en controle. Ook kan in bepaalde gevallen de Raad van de Kinderbescherming kindbeschermingsmaatregelen opleggen. Daarnaast zijn er mogelijkheden tot het opleggen van strafrechtelijke sancties dan wel is er de mogelijkheid tot het opleggen van maatregelen die speciaal gericht zijn op het voorkomen van de voorbereiding van terroristische aanslagen. Strafrechtelijke bevoegdheden kunnen weliswaar worden ingezet indien sprake is van een aanwijzing van een terroristisch misdrijf maar bieden niet altijd meteen de mogelijkheid tot vrijheidsbeperking.

Vraag 34 (D66)

De Twbmt heeft tot doel de nationale veiligheid te beschermen tegen de terroristische dreiging, door het mogelijk maken van bestuurlijke maatregelen te nemen in situaties waarin het strafrecht (nog) geen handelingsperspectief biedt. In de evaluatie van het WODC leest de D66-fractie de volgende nuancering: «De juistheid van deze centrale veronderstelling behoeft 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 zorg gerelateerde middelen kunnen worden ingezet. De voorkeur van het lokale casusoverleg bij de persoonsgerichte aanpak gaat, naast strafrechtelijke middelen, naar interventies die liggen op het terrein van zorgverlening en maatschappelijke hulp.»⁸ Deze leden maken hieruit op dat de voorkeur voor de persoonsgerichte aanpak bij strafrechtelijke middelen of interventies op het gebied van maatschappelijk hulp liggen. De bestaande middelen zijn zo lezen deze leden toereikend. Kan de regering nogmaals uiteenzetten waarom deze wet nodig is als de bestaande middelen effectief zijn?

Voorop staat dat de Twbmt uitsluitend kan worden ingezet indien de nationale veiligheid moet worden beschermd omdat de gedragingen van betrokkene in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan (art. 2). Het gaat dan om een situatie waarbij er zorgen zijn omtrent het gedrag van betrokkene die de nationale veiligheid raken. Soms kunnen deze gedragingen strafrechtelijk worden aangepakt. Er is dan sprake van een verdenking wegens een terroristisch misdrijf op grond waarvan voorlopige hechtenis kan worden

⁸ Beleidsreactie WODC-rapport evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding van 8 april 2020 en rapport (Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 544 en bijlage en Kamerstukken I 2019/20, 34 359, C en bijlage), p. 7.

toegepast. Strafrechtelijk optreden ligt dan uiteraard in de rede. Soms is echter het strafrechtelijke dossier daarvoor nog onvoldoende opgebouwd terwijl de gedragingen wel een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Gedacht kan worden aan het geval al wel strafvorderlijke opsporingsbevoegdheden worden ingezet omdat sprake is van een aanwijzing van een terroristisch misdrijf, maar nog geen strafvorderlijke maatregelen kunnen worden ingezet (met name voorlopige hechtenis) die de dreiging voor de nationale veiligheid kunnen wegnemen. Dat kan het geval zijn als een strafrechtelijk onderzoek zich op een groep richt en nog onvoldoende duidelijk is wie binnen die groep welke rol speelt. In die gevallen kan een maatregel op grond van de Twbmt worden opgelegd. Als laatste zijn er de gevallen waarin het strafrecht niet aan de orde is maar de nationale veiligheid wel in het geding is. Te denken valt aan de situatie na ommekomst van een vrijheidsstraf, waarbij op grond van de gedragingen van betrokkene moet worden geconcludeerd dat hij (nog steeds) een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Het spreekt voor zich dat als de gedragingen van dien aard zijn dat zorgverlening of maatschappelijke hulp de bedreiging van de nationale veiligheid kan wegnemen, dit de voorkeur heeft boven het (enkel) opleggen van een bestuurlijke maatregel.

5. Verlenging werkingsduur

Vragen 35, 36, 37, 38 (ChristenUnie)

De keuze voor een tijdelijke wet is indertijd welbewust gemaakt en hield verband met het ingrijpende karakter van de maatregelen die de wet mogelijk maakt. Het voorliggende wetsvoorstel maakt duidelijk dat de regering verlenging wenselijk acht, maar het verrast deze leden van de ChristenUnie-fractie dat het om een vrijwel categorische verlenging gaat. Heeft de regering overwogen om de mogelijkheid van bepaalde maatregelen niet te verlengen? En zijn er in de afgelopen jaren wellicht ook bestuurlijke maatregelen gemist die nu aan het instrumentarium hadden kunnen worden toegevoegd? Ook vernemen deze leden graag hoe de regering op langere termijn aankijkt tegen de wet. Bestaat het voornemen om de maatregelen uiteindelijk een permanent karakter te geven? En zo ja, aan welke voorwaarden moet dan zijn voldaan?

Het kabinet heeft niet overwogen om bepaalde maatregelen niet te verlengen, omdat de instrumenten elk kunnen bijdragen aan de bescherming van de nationale veiligheid. De effectiviteit van een maatregel is niet afhankelijk van het aantal keer dat een maatregel is toegepast. Hoewel niet vaak een maatregel op grond van de Twbmt is opgelegd, is in de gevallen waarin dit wel is gebeurd de nationale veiligheid beschermd. Zoals blijkt uit het DTN zijn er nog steeds zorgelijke maatschappelijke ontwikkelingen die de nationale veiligheid raken. Daarom is het van belang dat in voorkomend geval de bestuurlijke maatregelen ook in de toekomst kunnen worden ingezet. Omdat de dreiging aan verandering onderhevig is, kunnen zich na verloop van tijd grotere kansen voordoen op situaties waarbij het noodzakelijk is om vrijheden van individuen te beperken zodra hun gedragingen in verband worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan en de nationale veiligheid beschermd moet worden. Er kan dan niet gewacht worden op invoering van een aanvullend maatregelenpakket.

Het is waarschijnlijk dat deze maatregelen ook in de komende vijf jaar slechts beperkt zullen worden ingezet. Inzet van de maatregelen zal namelijk uitsluitend geschieden indien de gedragingen van betrokkene in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan die nopen tot bescherming van de nationale

veiligheid. Beperkte toepassing van een maatregel en voornoemde complicatie in effectbepaling nemen dus niet weg dat behoud van de diverse maatregelen van de Twbmt noodzakelijk wordt geacht. Bij de beoordeling van casuïstiek in de afgelopen vijf jaar is niet gebleken dat er maatregelen ontbreken. Zodoende kan worden gesteld dat het huidige instrumentarium tot op heden toereikend is gebleken. Daarom zijn in de voorliggende wijziging van de Twbmt geen nieuwe maatregelen voorgesteld.

In de beleidsreactie van 8 april 2020 op het WODC-rapport evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding is aangegeven dat het kabinet voornemens was een wetsvoorstel in te dienen waardoor het tijdelijk karakter van de wet zal komen te vervallen. Vervolgens is echter ter uitvoering van de motie Segers en Van Toorenburg, waarin de regering is verzocht met een wetsvoorstel tot verlenging van de Twbmt met vijf jaar te komen, gekozen voor wederom een tijdelijke wet. Na ommekomst van deze termijn wordt opnieuw beoordeeld of de maatschappelijke ontwikkelingen van dien aard zijn dat verwacht wordt dat verlenging van de wet een bijdrage zal kunnen leveren aan de bescherming van de nationale veiligheid. Een eventueel voorstel van een permanent karakter bij een eventuele volgende verlenging van de werkingsduur is afhankelijk van de bijdrage die de wet op dat moment kan leveren aan de bescherming van de nationale veiligheid en de bevindingen uit de evaluatie die daarvoor zal plaatsvinden. Het is op dit moment nog te vroeg op hierover een richtinggevende uitspraak te doen.

6. Bestuursrecht

Vraag 39, 40 (D66)

De regering benoemt in de memorie van toelichting dat het strafrecht leidend moet blijven en dat het niet de bedoeling is dat het bestuursrecht in plaats van het strafrecht wordt ingezet. Het bestuursrecht vervult wel degelijk de rol van ultimum remedium. Uit de evaluatie van het WODC blijkt dat het bestuursrecht voornamelijk wordt ingezet als laatste controlemiddel. Er worden twee voorbeelden geschetst. In het eerste voorbeeld worden er door de rechter geen bijzondere voorwaarden opgelegd. Vindt hier de facto geen rolverwarring plaats tussen de strafrechter en de Minister, zo vragen de D66-fractieleden. In het tweede voorbeeld worden de maatregelen in het voorliggend wetsvoorstel ingezet om jihadisten die ervoor kiezen om hun proeftijd uit te zitten en daardoor «koud» buiten komen te staan nog te kunnen blijven controleren. Hiermee vult de wet een gat in het strafrechtelijke toezichtstraject die waarvoor die niet bedoeld is. Deze leden vinden dit een zorgelijke ontwikkeling. Kan de regering hierop reageren en aangeven waarom zij er niet voor heeft gekozen dit gaat te dichten via het strafrecht?

Het kan niet in het algemeen worden gezegd dat het feit dat de strafrechter de voorlopige hechtenis heeft opgeheven en daaraan geen bijzondere voorwaarden heeft verbonden, betekent dat geen maatregel op grond van de Twbmt opgelegd kan worden. Dat zal van geval tot geval moeten worden bezien, en is mede afhankelijk van de redenen die aan de beslissing van de strafrechter ten grondslag hebben gelegen. Als wordt overgegaan tot oplegging van een bestuurlijke maatregel zal in de beschikking waarmee de maatregel wordt opgelegd een adequate motivering moeten zijn opgenomen waarom de betreffende maatregel onder die constellatie van feiten noodzakelijk is.

De Twbmt heeft een van het strafrecht sterk verschillend karakter en dient ter aanvulling op het gehele instrumentarium ter preventie en bestrijding

van terrorisme. Het gaat er dus ook om dat er een «vangnet» is voor die omstandigheden waarin het strafrecht (nog) geen soelaas biedt en de nationale veiligheid dient te worden beschermd.

7. Werkbelasting

Vraag 41, 42 (PvdA en GroenLinks)

Uit praktijkervaringen is gebleken dat het aanleveren, analyseren en verwerken van informatie voor het opleggen van bestuursmaatregelen arbeidsintensief is, en dat hierover werkafspraken met ketenpartners zijn gemaakt. Zijn er nog andere maatregelen genomen om deze uitvoeringslasten te verlagen? Acht de regering het maken van werkafspraken hiervoor afdoende, in het licht van de conclusies van het SEO-rapport n.a.v. de motie-Rosenmöller (35.300, C) dat snel opeenvolgende bezuinigingen in relatief korte tijd bij het Openbaar Ministerie, de politie en de rechtspraak tot problemen leiden?

Naast het maken van werkafspraken met ketenpartners zijn ook andere maatregelen ter verlaging van de uitvoeringslasten overwogen. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op verlenging van de Twbmt is de suggestie gedaan om de werkbelasting te verlagen middels uitbreiding van de maximumduur van de maatregelen. In reactie op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks wordt hierbij uiteengezet waarom hier niet voor is gekozen. De maatregelen uit de Twbmt kunnen een (gerechtvaardigde) inbreuk maken op grondrechten. De meest prominente inbreuken zijn het recht op bewegingsvrijheid (artikel 2, vierde lid, Grondwet en artikel 2 en artikel 3, tweede lid, van het Vierde Protocol EVRM) en het recht op privéleven (artikel 8 EVRM). Daarnaast kan er ook sprake zijn van een inbreuk op de vrijheid van godsdienst (artikel 9 EVRM) en de vrijheid van vergadering en vereniging (artikel 11 EVRM). Ook de vrijheden van verkeer en verblijf van Unieburgers op grond van het Unierecht zijn van belang. Op al deze rechten zijn beperkingen mogelijk. Het exacte toetsingskader verschilt per grondrecht, maar de proportionaliteit speelt altijd een grote rol: er moet een redelijke verhouding zijn tussen de ernst van de inbreuk en het belang dat met die inbreuk wordt gediend. Anders gezegd: hoe langer de duur van een maatregel en hoe zwaarder de inbreuk, hoe eerder de betreffende maatregel een schending oplevert van een grondrecht. Verlenging van de huidige maximumduur van de maatregelen te verlengen zal dan ook tot het oordeel kunnen leiden dat de maatregel niet proportioneel is.

Om de toepassing en uitvoering van de Twbmt te stroomlijnen en geconstateerde knelpunten te verlichten is een werkgroep opgericht. Doel van de werkgroep was om te komen tot gezamenlijke werkafspraken die voornoemde knelpunten in de uitvoeringspraktijk wegnemen, rekening houdend met de juridische kaders, en die recht doen aan de lokale (persoonsgerichte) aanpak.

Zoals weergegeven in de beleidsreactie van 8 april 2020 op de WODC-evaluatie is het schetsen van een volledig beeld van de gedragingen van betrokkenen van groot belang: de inzet van bestuurlijke maatregelen is een juridisch hoogwaardig en complex proces, dat zorgvuldig en met oog voor alle betrokken belangen moet worden uitgevoerd.⁹ Een dergelijke werkwijze kost tijd en vraagt om personele capaciteit bij alle betrokken organisaties. Ondanks dat deze investering niet kan worden weggenomen, zorgen de hernieuwde werkafspraken voor een voortvarendere doorloop van het proces. De capaciteit bij betrokken partners blijft een interne aangelegenheid.

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 502.

De leden van de werkgroep hebben afgesproken dat het van belang is en blijft om de hernieuwde werkafspraken doorlopend kritisch te bekijken op effectiviteit en indien nodig bij te stellen om de effectiviteit van de maatregelen te optimaliseren en/of de onderlinge samenwerking tussen partners verder te versterken.

Vraag 43, 44 (PvdA en GroenLinks)

Daarnaast draagt de regering een verbeterde handhaafbaarheid aan als argument voor het behouden van de mogelijkheid voor elektronisch toezicht (de enkelband) in de verlengde Twbmt, terwijl de Nederlandse Orde van Advocaten hiertegen adviseert. Klopt deze interpretatie door de fractieleden van de PvdA en GroenLinks, en hoe apprecieert de regering dit argument voor het behouden van een vrijheidsbeperkende maatregel in het kader van de proportionaliteit?

Ten aanzien van de inzet van een technische voorziening (enkelband) geldt dat dit inderdaad de handhaafbaarheid van een gebiedsverbod sterk kan verbeteren omdat indien de betrokkene het verboden gebied nadert of zelfs betreedt, de politie direct kan ingrijpen. Zo kan overtreding van het gebiedsverbod en de verwezenlijking van het risico voor de nationale veiligheid met het oog waarop het gebiedsverbod is opgelegd zoveel mogelijk worden voorkomen. Dat neemt niet weg dat het opleggen van een dergelijke maatregel, die dient ter handhaving van de naleving van een gebiedsverbod, een zelfstandig besluit vergt met zorgvuldige afweging en motivering van de noodzaak. Dit betekent ook dat als er een minder belastend alternatief is niet tot het opleggen van deze maatregel wordt overgegaan.

Vraag 45 (ChristenUnie)

Dit wetsvoorstel is mede ingegeven door de motie Segers en Van Toorenburg (TK 29.754, 573). Deze motie verzoekt de regering te komen met een voorstel tot verlenging van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, maar vraagt de regering ook om daarin te bezien hoe de werkbelasting kan worden verlaagd en hoe de meerwaarde voor de persoonsgerichte aanpak kan worden vergroot, twee elementen uit de evaluatie door het WODC. In de behandeling van het wetsvoorstel tot nu toe zijn die elementen in de optiek van deze leden nog onvoldoende geconcretiseerd. Kan de regering op deze elementen nader ingaan, vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie?

Het WODC wees in zijn evaluatierapport op enkele knelpunten ten aanzien van de toepassing en uitvoering van de Twbmt in de praktijk. Het WODC constateerde dat het opleggen van de bestuurlijke maatregelen een arbeidsintensief proces was, hetgeen ketenpartners in de praktijk ook ondervonden. Hierbij werd vastgesteld dat de tijdsinvestering en tijdsdruk die doorgaans gepaard gingen met het aanleveren en analyseren van onderliggende informatie en het opstellen van een bestuurlijke rapportage, groot was. In de kabinetsreactie op deze WODC-evaluatie is reeds aangegeven dat met ketenpartners onderzocht zou worden welke verbeteringen er in de uitvoeringspraktijk mogelijk zijn. Om de toepassing en uitvoering van de Twbmt te stroomlijnen en geconstateerde knelpunten te verlichten is een werkgroep opgericht.

Zoals ook weergegeven in reactie op vraag 41 en 42 van de leden van de fracties van PvdA en GroenLinks was het doel van de werkgroep om te komen tot gezamenlijke werkafspraken die voornoemde knelpunten in de uitvoeringspraktijk wegnemen, rekening houdend met de juridische kaders, en die recht doen aan de lokale (persoonsgerichte) aanpak.

Het ging hierbij dus om de uitvoering en niet om zaken die zien op dit wetsvoorstel. Daarom zijn deze aspecten niet teruggekomen in onderhavig wetsvoorstel.

8. Evaluatie

Vraag 46, 47, 48, 49, 50, 51 (GroenLinks en PvdA)

Kan de regering de Eerste Kamer informeren over haar plannen om invulling te geven aan de aangenomen Motie-Bikker en Kuik¹⁰ over voorwaarden formuleren voor de instandhouding van de vijf in de wet voorliggende maatregelen, vragen de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA.

De regering geeft ter invulling van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de onderzoekers van het WODC zijn gevraagd op welke methodologische wijze een volgende evaluatie vorm kan worden gegeven zodat de uitkomst een betekenisvolle basis vormt voor de besluitvorming over een eventuele verlenging. Welke methodologische wijze is of zijn vastgesteld?

Is de regering bereid om de definitieve programmering van de evaluatie van de Twbmt per 1 september 2024 met het parlement te delen en conditioneel te maken op haar goedkeuring?

Hoe verschilt deze bij nota van wijziging doorgevoerde wetsevaluatie inhoudelijk van de jaarlijkse evaluaties waartoe de aangenomen motie-Koekkoek¹¹ oproept?

Hoe is de regering van plan om invulling te geven aan deze motie? Tot slot, om invulling te geven aan de motie-Bikker¹² evalueert het WODC de contraterrorismewetgeving in samenhang waarbij ook het decentrale bestuur wordt betrokken. Is de Twbmt onderdeel van deze programmering? Kan het WODC al (voorlopige) bevindingen en conclusies met de Kamer delen, zodat zij deze mee kan nemen in haar beoordeling van de wet, vragen de leden van GroenLinks- en PvdA-fracties?

Voorafgaand aan eventuele inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel is voorgesorteerd op opvolging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State waarin wordt gesteld dat bij een eventuele volgende verlenging meer aandacht zal moeten worden besteed aan de opzet van een meer gerichte wetsevaluatie. Hiertoe is het WODC benaderd. De onderzoekers zijn gevraagd op welke methodologische wijze een volgende evaluatie vorm kan worden gegeven zodat de uitkomst een betekenisvolle basis vormt voor de besluitvorming over een eventuele volgende verlenging. Ik kan niet vooruitlopen op de methodologie van de betreffende evaluatie, omdat het gesprek met het WODC zich in de verkennende fase bevindt en de evaluatie van de Twbmt een onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek zal betreffen.

Het door uw Kamer gevraagde onderzoek (motie Bikker) is inmiddels in uitvoering genomen door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)¹³. Ik kan niet vooruitlopen op welke wetten de onafhankelijke onderzoekers zullen betrekken in hun onderzoek, maar het ligt in de rede dat ook de Twbmt wet onderdeel zal uitmaken van het onderzoek. Overigens zal naar verwachting het WODC-onderzoek ter uitvoering van de motie Bikker zijn afgerond vóórdat de nieuwe (tweede) evaluatie van de Twbmt is afgerond.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 917, 15.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 917, 11.

¹² Kamerstukken I 2017/18, 34 775 VI, T.

¹³ zie <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3232---evaluatie-samenhang-contra-terrorismewetgeving>.

Overeenkomstig met de motie Bikker/Kuik, is ook motie-Koekkoek gericht op jaarlijks evalueren inmiddels onderdeel gemaakt van het gesprek met het WODC hieromtrent.

Vraag 52 (ChristenUnie)

Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is al uitgebreid aandacht besteed aan hernieuwde evaluatie van deze wet. In dat verband memoreren deze leden de aangenomen moties Koekkoek¹⁴ en Bikker en Kuik¹⁵. Kan de regering al aangeven hoe deze moties zullen worden uitgevoerd, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

De moties kunnen pas worden uitgevoerd als de werkingsduur van de Twbmt is verlengd. Er is al wel voorgesorteerd op opvolging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State waarin wordt gesteld dat bij een eventuele volgende verlenging meer aandacht zal moeten worden besteed aan de opzet van een meer gerichte wetsevaluatie. Voorafgaand aan eventuele inwerkingtreding van voorliggende Wijzigingswet is het WODC benaderd. Hierbij zijn de onderzoekers gevraagd op welke methodologische wijze een volgende evaluatie vorm kan worden gegeven zodat de uitkomst een betekenisvolle basis vormt voor de besluitvorming over een eventuele volgende verlenging. Na indiening van de moties zijn deze onderdeel gemaakt van het gesprek met het WODC hieromtrent. Zie hierover tevens de reactie op de vragen 46 t/m 51 van de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA.

Vraag 53 (ChristenUnie)

Terecht stelde de Minister in debat met de Tweede Kamer dat effectiviteit niet samenhangt met kwantiteit. Dat laat echter de vraag onverlet welke handvatten de regering ziet voor een inhoudelijk deugdelijke evaluatie. En welke rol is daarin weggelegd voor het dan geldende dreigingsbeeld? Wordt dit wetsvoorstel ook meegenomen in de samenhangende evaluatie van de contraterorisme wetgeving waar de Eerste Kamer om heeft gevraagd in de motie-Bikker¹⁶?

Het dreigingsbeeld is een analyse van radicalisering, extremisme en de nationale en internationale terroristische dreiging tegen Nederland en tegen Nederlandse belangen in het buitenland. Het beeld is een trendrapportage waarin de voornaamste dreigingsontwikkelingen op hoofdlijnen worden geschetst. Het dreigingsniveau is de slotsom van het dreigingsbeeld. Het geeft in één woord een inschatting van de kans op een aanslag in of tegen Nederland. Het dreigingsniveau zegt dus niet direct iets over de kans dat er personen kunnen zijn die op grond van gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan (waardoor het noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid maatregelen te treffen).

Zie in dit kader tevens de reactie op de vragen 22 t/m 25 van de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA.

Dreiging is nooit constant of homogeen. Diversiteit en diffuusheid van dreiging in Europa, zo ook in ons land, is in de laatste jaren een feit gebleken. Het dreigingsbeeld als zodanig bepaalt niet de inzet van een bestuurlijke maatregel, maar schetst een waarschijnlijkheid van mogelijke noodzaak tot inzet van maatregelen. Ontwikkelingen in het dreigingsbeeld kunnen wel dienen ter ondersteuning van de link tussen type gedragingen

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 917, 11.

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 917, 15.

¹⁶ Kamerstukken I 2017/18, 34 775 VI, T.

en terroristische activiteiten. Een bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd als de nationale veiligheid moet worden beschermd doordat een persoon door zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

De motie Bikker verzoekt de regering de contra-terrorismewetgeving in samenhang te evalueren, en daarbij ook het decentrale bestuur te betrekken. Het door uw Kamer gevraagde onderzoek is inmiddels in uitvoering genomen door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)¹⁷. Hoewel het in de rede ligt dat ook onderhavige wet onderdeel zal uitmaken van het onderzoek, kan ik deze vraag niet namens het WODC beantwoorden. Deze keuze wordt door de onderzoekers gemaakt. Zoals weergegeven in reactie op de vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA geldt dat naar verwachting het WODC-onderzoek ter uitvoering van de motie Bikker zal zijn afgerond vóórdat de nieuwe (tweede) evaluatie van de Twbmt is afgerond. Gedurende de wetsbehandeling van de Twbmt in de Tweede Kamer is een toezegging gedaan om een rapportage over de integrale aanpak van terrorisme op te stellen. Voor de zomer komt er een voortgangsrapportage over zowel de integrale aanpak als de nieuwe CTE-strategie. Zoals weergegeven in reactie op vraag 33 van de leden van de fractie van D66 geldt ten aanzien van de integrale aanpak zet het kabinet de lijn van het vorige kabinet voort maar het kabinet zal, als dat in het licht van de dreiging noodzakelijk is, t.a.v. het totale pakket aan maatregelen binnen de integrale aanpak nieuwe maatregelen voorstellen of bestaande maatregelen heroverwegen.

Vragen 54, 55 (ChristenUnie)

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen tot slot graag aandacht voor een element uit de evaluatie dat in hun optiek nadere aandacht verdient. Aan de orde kwam dat een of meer van de maatregelen in de praktijk zijn opgelegd nadat een verdachte door de rechter-commissaris was vrijgelaten zonder voorwaarden. Dat duidt op het ontbreken van ernstige bezwaren. Is het juist dat deze situatie zich heeft voorgedaan? Deze leden realiseren zich terdege dat het strafvorderlijk regime andere maatstaven kent dan zoals die gelden voor bestuurlijke maatregelen, maar zien toch graag een inhoudelijke reflectie van de regering op het rechtsstatelijke beeld dat oprijst wanneer een rechter oordeelt dat er onvoldoende ernstige bezwaren zijn om iemand vast te houden of aan diens vrijlating voorwaarden te verbinden en de Minister vervolgens die voorwaarden alsnog oplegt op grond van een andere juridische titel.

Het is voorgekomen dat een maatregel is opgelegd nadat er sprake was van invrijheidsstelling zonder voorwaarden. Het opleggen van voorwaarden is gerelateerd aan het voorkomen dat opnieuw een delict wordt gepleegd. Een bestuurlijke maatregel dient een ander doel, namelijk de bescherming van de nationale veiligheid. Dat kan ook aan de orde zijn in de hier bedoelde situatie van invrijheidsstelling zonder voorwaarden. Zie in dit kader tevens de beantwoording van de vragen 39 en 40 van de leden van de fractie van D66.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

¹⁷ zie <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3232---evaluatie-samenhang-contra-terrorismewetgeving>.