Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2024-2025

34 359	Tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding)
35 917	Wijziging van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in verband met het verlengen van de werkingsduur

D[1] **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2024

Bijgaand vindt u een afschrift van een brief (kenmerk 5722677) die ik recent naar de Tweede Kamer heb verstuurd over de evaluatie van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt).

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel

[1] De letter D heeft alleen betrekking op 34 359 ek-D.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2024

De bestrijding van terrorisme vraagt continue aandacht. Het dreigingsniveau in Nederland is door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding Nederland (NCTV) vastgesteld op niveau 4, het op een na hoogste dreigingsniveau. Dit houdt in dat de kans op een aanslag in Nederland reëel is. Een persoonsgerichte aanpak (PGA) van personen van wie een dreiging uitgaat vormt een van de pijlers van de Nationale Contraterrorisme Strategie. De PGA biedt mogelijkheden voor gerichte interventies bij signalen van radicalisering of wanneer personen al geradicaliseerd zijn. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (verder: Twbmt) kan ingezet worden in situaties waar het strafrecht (nog) geen handelingsperspectief biedt. De wet biedt de mogelijkheid tot het opleggen van een meldplicht, contactverbod, uitreisverbod, gebiedsverbod (eventueel in combinatie met elektronische monitoring) en/of het intrekken of weigeren van beschikkingen inzake subsidies, vergunningen, erkenningen of ontheffingen. Dit alles met het doel om onze nationale veiligheid te beschermen tegen terroristische dreigingen.

De Twbmt betreft een tijdelijke wet die in 2017 in werking is getreden en in 2022 voor vijf jaar werd verlengd.[2] Bij deze verlenging is wettelijk bepaald dat een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk met de Staten-Generaal wordt gedeeld.[3] Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) heeft de evaluatie naar de Twbmt uit laten voeren door onderzoekers van de Universiteit Utrecht, Universiteit Groningen en Pro Facto. Voor deze evaluatie zijn de onderzoekers verzocht om de wensen van de Tweede Kamer en de Raad van State over de noodzaak, effecten, proportionaliteit en voorwaarden van de maatregelen mee te nemen.[4] Daarnaast hebben de onderzoekers inzicht geboden in hoe de wet zich verhoudt tot het strafrecht en tot grondrechten.

Hierbij bied ik u de wetsevaluatie aan, geef ik de belangrijkste conclusies van het onderzoek weer en geef ik een reactie op deze bevindingen. Ik bedank de onderzoekers daarbij voor hun inspanningen om deze evaluatie vorm te geven, omdat die kan bijdragen aan een goede uitvoering van de wet voor de resterende looptijd en omdat het handvatten biedt om te bezien op welke wijze de wet kan worden vormgegeven vanaf 2027.

Onderzoeksbevindingen

Op basis van de toepassing van de Twbmt concluderen de onderzoekers dat de wet slechts in enkele situaties werd gezien als een geschikt instrument om de nationale veiligheid te beschermen tegen een terroristische dreiging. Zo geven lokale partners vaak de voorkeur aan alternatieve maatregelen, zoals zorg gerelateerde, strafrechtelijke of vreemdelingrechtelijke instrumenten. Deze alternatieven blijken in de meeste dreigingssituaties volgens hen voldoende effectief om de dreiging in te dammen, waardoor toepassing van de Twbmt niet nodig is. Bovendien geven zij aan dat alternatieven vaak eenvoudiger toe te passen zijn dan de Twbmt. Daarnaast wijst het onderzoek uit dat de veranderende dreigingssituatie een reden kan zijn dat de Twbmt niet vaak is ingezet. Geïnterviewden geven namelijk aan dat de Twbmt primair gericht zou zijn op het voorkomen van uitreizen en dat daar nu nauwelijks meer sprake van is.

De onderzoekers achten de beleidstheorieën die ten grondslag liggen aan de verschillende maatregelen op grond van de Twbmt niet allemaal overtuigend. Dat geldt volgens hen met name voor de meldplicht, het contactverbod en het gebiedsverbod. Met de meldplicht worden enkele contactmomenten gecreëerd, maar die leiden niet noodzakelijkerwijs tot ‘zicht’ op de persoon. Voor het contactverbod en het gebiedsverbod geven de onderzoekers aan dat er verplaatsingseffecten kunnen optreden naar andere gebieden en wijze van contact. Daarnaast constateren de onderzoekers dat het (continue) handhaven van beide verboden gecompliceerd is. De

[2] Kamerstukken II, 2019/2020, 29754, nr. 544.
[3] Artikel 12 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.
[4] Motie van het lid Koekkoek (Volt) (Kamerstukken II, 2021/2022, 35 917 nr. 11), motie van leden Bikker (CU), Kuik (CDA) (Kamerstukken II, 2021/2022, 35 917 nr. 15) en Kamerstukken II, 2021/2022, 35917, nr. 4.

beleidstheorieën voor het uitreisverbod en het intrekken of weigeren van vergunningen zijn overtuigender, blijkt uit het rapport, in die zin dat het uitreisverbod uitreizen bemoeilijkt en het intrekken en/of weigeren van een vergunning ongewilde facilitering van terroristische activiteiten tegengaat.

Ten aanzien van de noodzakelijkheid en proportionaliteit wijst het onderzoek uit dat de Twbmt in een beperkt aantal gevallen is toegepast. In die gevallen waarin de Twbmt is ingezet was dat vaak in aanvulling op een strafrechtelijk traject. In de praktijk wordt vooral gekozen voor het opleggen van andere maatregelen, zoals preventieve zorg gerelateerde interventies en maatregelen op grond van het straf- of bestuursrecht. Er blijkt volgens de onderzoekers geen behoefte te bestaan aan de maatregel die het mogelijk maakt beschikkingen te weigeren of in te trekken om te voorkomen dat de Nederlandse overheid indirect een terroristische organisatie financiert of faciliteert aangezien die maatregel niet is ingezet. Ook geven de onderzoekers aan dat het onderzoek geen informatie opgeleverd heeft waaruit is af te leiden dat er terroristische activiteiten zijn ontplooid die met toepassing van de Twbmt hadden kunnen worden voorkomen. Geen van de 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. De onderzoekers concluderen op basis van deze bevindingen dat de Twbmt geen noodzakelijk instrument is in de bestrijding van terroristische activiteiten.

Beleidsreactie

Het kabinet begrijpt de punten die de onderzoekers in de evaluatie naar voren brengen. Het kabinet ziet echter de relevantie van de Twbmt in de specifieke gevallen waarin alternatieve maatregelen ontbreken en er sprake is van een dreiging, zoals bij personen met een hoog dreigingsprofiel. De Twbmt trad in 2017 in werking, in een tijd waarin ISIS “het Kalifaat” uitriep, er uitreizigers richting terroristisch strijdgebied vertrokken en het dreigingsniveau hoog was. Er ontstond een noodzaak tot preventieve maatregelen. Daarom is middels de Twbmt ingezet op de mogelijkheid om maatregelen op te leggen ter bescherming van de nationale veiligheid. Zo kon de Twbmt bijvoorbeeld in een aantal gevallen uitreis naar terroristisch strijdgebied belemmeren. Het belang van preventieve maatregelen binnen het volledig instrumentarium is niet gewijzigd. Dat geldt zeker voor de noodzaak om zicht te kunnen houden op personen met een hoog dreigingsprofiel. De Twbmt kan daaraan bijdragen.

Beleidstheorie

Bij de verlenging van de Twbmt heeft het kabinet aangegeven dat er geen standaard aanpak mogelijk is bij personen die geradicaliseerd zijn of dreigen te radicaliseren. Het gaat immers altijd om maatwerk. Om die reden acht ik het van belang voldoende en diverse maatregelen ter beschikking te hebben om een persoonsgerichte aanpak onder regie van de gemeente vorm te geven.

Bij het uitreisverbod is het volgens het kabinet duidelijk dat het beperken van de mogelijkheden om uit te reizen bijdraagt aan de nationale veiligheid, omdat het kan helpen te voorkomen dat de uitreis succesvol is. Datzelfde geldt voor het intrekken van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning wanneer de ontvanger, aanvrager of houder in verband kan worden gebracht met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten en deze (mede) gebruikt zal worden ter ondersteuning daarvan, ook al is dit middel nog niet ingezet.

Bij de inzet van een meldplicht, gebiedsverbod of contactverbod is de relatie tussen de opgelegde maatregel en de bescherming van de nationale veiligheid minder direct. De effectiviteit van de maatregel is tijd- en plaats gebonden en in elk individueel geval wordt gewogen welke interventie of combinatie van interventies, effectief kan zijn. Een meldplicht draagt, zeker in combinatie met een enkelband, bij aan het zicht op de persoon die anders mogelijk buiten beeld van bijvoorbeeld veiligheidspartners zou kunnen komen. Ook draagt deze maatregel bij aan de naleving van een gebieds- en/of contactverbod. De onderzoekers doen de suggesties ter verbetering van de meldplicht door er een contactmoment van te maken met professionals binnen de radicaliseringsaanpak. Het kabinet omarmt deze aanbeveling.

Het gebieds- en/of contactverbod levert een bijdrage in het voorkomen of doorbreken van nauwe relaties van een persoon met jihadistische netwerken waardoor (verdere) radicalisering optreedt. Het verbod geeft een mogelijkheid tot handhaving. Net als bij dergelijke verboden vanuit het

strafrecht, is handhaving gecompliceerd. Het kabinet kan zich voorstellen dat een persoon die daadwerkelijk over wil gaan tot het plegen van een aanslag zich niet zal laten tegenhouden door de sancties die kunnen worden opgelegd bij het overtreden van een meldplicht of gebieds- en/of contactverbod. In dergelijke situaties ligt strafrechtelijk optreden voor de hand.

Toepassing
De onderzoekers geven aan dat lokale partners in eerste instantie kiezen voor alternatieve maatregelen die binnen de persoonsgericht lokale aanpak kunnen worden ingezet. In een beperkt aantal situaties werd de Twbmt gezien als geschikt instrument.

De drempel voor de inzet van bestuurlijke maatregelen uit de Twbmt ligt hoog. Voor de inzet van de maatregelen uit de Twbmt is vereist dat iemand op basis van zijn of haar gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Het is daarbij van belang binnen het hele instrumentarium te bekijken wat passend en in een concreet geval nodig is om de dreiging voor de nationale veiligheid te beperken. Hierbij wordt gekozen voor de (combinatie van) minst ingrijpende, maar meest effectieve interventie(s).

De hoge drempel voor de inzet van de Twbmt acht het kabinet terecht. Het zijn immers maatregelen die diep ingrijpen in het leven van personen en dat moet proportioneel worden ingezet. Van belang is dat in concrete gevallen de voorhanden zijnde maatregelen inclusief de Twbmt goed worden overwogen en die maatregelen worden ingezet die nodig en mogelijk zijn om de nationale veiligheid te beschermen.

Mogelijk is de bekendheid met de wet gedaald in de afgelopen periode, waarbij enkele jaren sprake was van een lager dreigingsniveau en de beperkte mogelijkheid van de NCTV om persoonsgericht te adviseren aan gemeenten, omdat de NCTV daartoe niet voldoende wettelijke grondslag had. Een beperkte bekendheid met de wet kan aan een verminderde inzet hebben bijgedragen. Na inwerkingtreding van de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid en de totstandkoming en inwerkingtreding van de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten[5], kan de NCTV onder voorwaarden aansluiten bij casusoverleggen en indien passend ook de Twbmt onder de aandacht brengen. Dit kan bijdragen aan de bekendheid met de maatregelen, zoals ook de onderzoekers stellen. Ook de noodzaak om maatregelen te kunnen treffen is op dit moment substantieel gegeven het actuele dreigingsniveau. Niet voor niets riep de Tweede Kamer met de motie van leden Michon-Derkzen (VVD) en Eerdmans (JA21) op om de bewustzijn van de Twbmt te vergroten, mede met oog op vrijkomende veroordeelde terroristen waarvan een actueel (hoog) dreigingsniveau uitgaat.[6] Hier geeft het kabinet actief opvolging aan.

Noodzakelijkheid en proportionaliteit
De beperkte inzet van de Twbmt is een lastige graadmeter om te toetsen of de wet noodzakelijk is. Ook een beperkte inzet van de wet kan de noodzaak ervan onderschrijven. Het is van essentieel belang dat partners over een breed instrumentarium beschikken om de dreiging het hoofd te bieden, waaronder maatregelen uit de Twbmt.

In december 2023 is het dreigingsniveau verhoogd naar substantieel. Het jihadisme blijft de belangrijkste dreiging en Nederland is als potentieel doelwitland waarschijnlijk meer in het vizier van jihadistische organisaties. Daarnaast blijft ISIS bouwen aan transnationale netwerken, naast Syrië en Irak, ook in Somalië en landen in de Sahel. Op dit moment is er (nog) geen grote stroom aan uitreizigers uit Nederland of Europa op gang, maar moeten we voorbereid zijn op de aantrekkingskracht die uitgaat van de groei van ISKP en hun doorlopende wens tot een kalifaat. Daarnaast komen de aankomende jaren personen vrij uit detentie met een hoog risicoprofiel.[7] Ook blijft de dreiging van rechts-terrorisme in stand en kan bij rechts-extremisme en anti-institutioneel extremisme sprake zijn van acceptatie van geweld en/of geweldsbereidheid. Met het oog op de hoge en brede terroristische dreiging is het van belang dat er een instrument klaar staat dat tijdig op elk type terroristische dreiging ingezet kan worden, waar dit noodzakelijk en proportioneel is.

[5] Het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten (Kamerstukken 36 225) is op dit moment nog in behandeling bij de Eerste Kamer.
[6] Kamerstukken II, 2023/2024, 29754, nr. 725.
[7] Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland juni 2024.

Het gegeven dat de maatregelen uit de Twbmt in het verleden zijn opgelegd, laat volgens het kabinet zien dat de wet waar nodig kan worden ingezet en een bijdrage kan leveren aan de nationale veiligheid. Of met de inzet van de Twbmt ook daadwerkelijk een aanslag is voorkomen - en daarmee effectief is - is vanuit de aard van de zaak niet aan te tonen. Niet voor niets constateren de onderzoekers bij een casus waarin een meldplicht werd opgelegd dat het niet mogelijk is om te weten wat er zou zijn gebeurd als de meldplicht in een casus níet was opgelegd.

Het kabinet is het eens met de onderzoekers dat inzet van de Twbmt met gepaste zorgvuldigheid dient te gebeuren. Een zorgvuldige weging voorkomt dat de Twbmt wordt ingezet op basis van dezelfde feiten en omstandigheden die ten grondslag hebben gelegen aan een eerdere strafrechtelijke veroordeling. Hier moet sprake zijn van een nieuwe dreiging, waar niet eerder een strafrechtelijke veroordeling voor is opgelegd. Ook moet bij het nemen van een maatregel goed gemotiveerd worden waarom een maatregel evenredig is, aangezien in de meeste gevallen sprake is van een beperking van een grondrecht. De conclusie dat daar in de motivering van besluiten te weinig aandacht aan wordt besteed neemt het kabinet serieus.

Vervolg
De evaluatie uitgevoerd in opdracht van het WODC biedt belangrijke aanknopingspunten om de bekendheid met en de wijze van inzet van de wet te verbeteren met inachtneming van gepaste zorgvuldigheid. Het kabinet is hiervoor erkentelijk mede gezien het eind vorig jaar verhoogde dreigingsniveau. Om de bekendheid met de wet te vergroten, zal de NCTV de Twbmt conform de eerder genoemde motie van leden Michon-Derkzen (VVD) en Eerdmans (JA21) ook nadrukkelijk onder de aandacht brengen bij partijen in de keten.

Ondertussen zal het kabinet samen met betrokken partners bezien op welke wijze deze bestuurlijke maatregelen na 1 maart 2027 een bijdrage kunnen leveren aan terrorismebestrijding ook gegeven de veranderlijke dreiging. Daarbij zal ook worden bezien of, voor elk van de maatregelen uit de Twbmt afzonderlijk, instandhouding noodzakelijk is conform de motie van leden Bikker (CU) en Kuik (CDA).[8] De kritische conclusies en aanbevelingen van het WODC worden daarin meegenomen. Uw Kamer zal nader worden geïnformeerd over de vervolgstappen.

Met deze evaluatie en de opvolging die het kabinet daaraan wil geven werken we verder aan het toekomstbestendig houden van ons instrumentarium met oog op de huidige en toekomstige terroristische dreiging.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D. M. van Weel

[8] Kamerstukken II, 2021/2022, 35917, nr. 15.