

Vergaderjaar 2019–2020

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)

C

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2020

Hierbij ontvangt u het evaluatierapport «Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding»¹. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft, in navolging van een eerdere monitor uit april 2019², de werking van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (hierna: de Twbmt) geëvalueerd. Dit evaluatierapport ziet op de periode van maart 2017 tot en met september 2019. Het doel van deze evaluatie is om te beoordelen of de Twbmt bijdraagt aan de lokale persoonsgerichte aanpak van personen waar een terroristische dreiging van uitgaat.

Appreciatie evaluatierapport

Uit het evaluatierapport van het WODC blijkt dat de Twbmt sinds de inwerkingtreding in een gering aantal gevallen is toegepast. Het kabinet onderschrijft de conclusie van het WODC dat dit lage aantal toepassingen geen reden is om de toegevoegde waarde van de Twbmt in twijfel te trekken. Bij de totstandkoming van de wet is onderkend dat hoewel de maatregelen een gering aantal personen zou treffen, deze maatregelen desalniettemin van toegevoegde waarde zouden zijn, gezien de verstrekkende gevolgen van terroristische activiteiten. De Twbmt was ook niet bedoeld als een wet die in een groot aantal gevallen zou worden ingezet: voor alle maatregelen geldt dat zij zijn bedoeld voor situaties waarin ander handelingsperspectief ontbreekt.³ Dat de bestuurlijke maatregelen in de praktijk worden overwogen maar vaak toch wordt gekozen voor

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning.

² Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 502.

³ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 6, p. 8 en Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 4.

andere interventiemiddelen, is dan ook een ontwikkeling die past bij de doelstelling van de Twbmt.

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 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 vindt dit een belangrijke constatering. Het gaat hier in alle gevallen om maatregelen die zijn opgelegd in die gevallen waarin ander (strafrechtelijk) handelingsperspectief ontbrak. Het kabinet onderschrijft de conclusie van het WODC dat de bestuurlijke maatregelen een toegevoegde waarde hebben voor de lokale persoonsgerichte aanpak. Het kabinet is van mening dat deze maatregelen daarmee een bijdrage hebben geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid. Daarmee is de doelstelling van de wet bereikt.⁴ Hieruit volgt bovendien dat het bestuursrecht niet, zoals het WODC stelt, in plaats van het strafrecht de rol van *ultimum remedium* is 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.

Het WODC concludeert in zijn evaluatie echter ook dat de maatregelen uit de Twbmt geen bijdrage hebben geleverd aan een proces van de-radicalisering, 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.

Deze conclusie onderschrijft het kabinet niet. Tijdens de totstandkoming van de Twbmt is inderdaad aandacht geweest voor potentiële aanvullende effecten van de bestuurlijke maatregelen. Zo is bijvoorbeeld onderkend dat de meldplicht mogelijk kan bijdragen aan contact met een betrokkene en dat daaruit voortvloeiende informatie kan worden betrokken bij de dreigingsinschatting van deze persoon, zodat deradicalisering wordt bevorderd.⁵ Deze en andere neveneffecten zijn echter uitdrukkelijk geen doel op zich geweest bij de totstandkoming van de Twbmt.⁶ De doelstelling van de Twbmt is 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.⁷ Eventuele bijkomende neveneffecten, zoals deradicalisering, sorteren mogelijk een aanvullend resultaat, maar doen niet af aan de eerdergenoemde doelstelling van de Twbmt.

Het WODC is ten slotte nog ingegaan op de individuele maatregelen, waaronder het gebiedsverbod, het contactverbod, het uitreisverbod en de

⁴ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 4, p. 9.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 8.

⁶ In de parlementaire geschiedenis is erop gewezen dat dit doel kan worden bereikt met andere maatregelen, zoals deradicaliseringsfaciliteiten. Zie Kamerstukken II, 2015/16, 34 359, nr. 6, p. 7 en 28.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 4, 11 en 18–19. Zie ook Handelingen I 2016/17, nr. 16, item 5, p. 28.

mogelijkheid om subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen te weigeren of in te trekken.

Over zowel het gebieds- als het contactverbod merkt het WODC op dat dit er weliswaar voor zorgt dat personen niet langer in staat zijn geweest om zich in een aangewezen gebied te begeven en dat fysieke ontmoetingen zijn belemmerd, maar dat beide maatregelen er niet aan in de weg staan dat personen op een andere wijze, bijvoorbeeld via het internet, contacten onderhouden. Deze beperking aan de maatregelen is bij de totstandkoming van de Twbmt onderkend.⁸ Daarover is toen opgemerkt dat deze maatregelen inderdaad niet in de weg staan aan een dergelijke vorm van communicatie, maar dat een verbod om contact te hebben via email of een andere vorm van communicatie via internet niet handhaafbaar is. De toegang tot internet kan vanwege de wijidverbreide beschikbaarheid ervan immers niet worden verhinderd. Dit laat naar het oordeel van het kabinet de toegevoegde waarde van deze maatregelen onverlet. De omstandigheid dat fysieke aanwezigheid en ontmoetingen kunnen worden voorkomen, is daartoe op zichzelf bezien doorslaggevend.

Ten aanzien van het uitreisverbod merkt het WODC op dat in die gevallen waarin een uitreisverbod is opgelegd, de betrokken personen niet zijn uitgereisd. Op dit punt voldeed het uitreisverbod dus, zo constateert het kabinet, volledig aan het beoogde doel. Het WODC constateert verder terecht dat de maatregel op dit moment aan actualiteit heeft ingeboet door de veranderde omstandigheden in Syrië, waardoor van uitreis momenteel geen sprake meer is. Dat neemt niet weg dat niet kan worden uitgesloten dat in de toekomst nieuwe terroristische gebieden ontstaan waarnaar uitreis moet worden voorkomen. Zoals eerder is gebleken, kan deze maatregel in dat geval een belangrijk en effectief middel zijn om nieuwe uitreis naar deze nieuwe gebieden te voorkomen.

De constatering van het WODC, dat voor mensen met een Nederlands en buitenlands paspoort uitreizen onder omstandigheden mogelijk blijft met het niet-Nederlandse paspoort, is bij de totstandkoming van de Twbmt wet onderkend.⁹ Ook in dat geval bemoeilijkt het uitreisverbod echter de uitreis, omdat Nederlandse reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd van rechtswege vervallen en ook de persoon zelf wordt gesignaleerd.

De bevoegdheid subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen te weigeren of in te trekken, is in de onderzoeksperiode niet toegepast. Naar het oordeel van het kabinet laat dit de noodzaak van deze bevoegdheid onverlet: het kabinet blijft van oordeel dat er een wettelijke grondslag moet zijn om een aanvraag voor een besluit af te wijzen, of een genomen besluit in te trekken, als het ernstige gevaar bestaat dat de activiteit waarop het besluit betrekking heeft (mede) zou worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Deze bevoegdheid biedt daartoe de mogelijkheid en maakt het mogelijk dat de overheid kan ingrijpen als ongewild en indirect wordt bijgedragen, of dreigt te worden bijgedragen, aan terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

Knelpunten in de uitvoering

Het WODC wijst in zijn evaluatierapport op enkele knelpunten ten aanzien van de toepassing en uitvoering van de Twbmt in de praktijk. Deze punten neemt het kabinet als verbeterpunten tot zich bij de uitvoering van de Twbmt.

⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 6, p. 9.

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 6, p. 33–34.

Zoals ook in de eerdergenoemde monitor van het WODC uit 2019 opgemerkt, kent het opleggen van de bestuurlijke maatregelen een hoge werkbelasting. De tijdsinvestering en tijdsdruk, die doorgaans gepaard gaan met het aanleveren en analyseren van onderliggende informatie en het opstellen van een bestuurlijke rapportage, zijn groot. Zoals in reactie op de monitor uit 2019 is aangegeven, is het schetsen van een volledig beeld van de gedragingen van betrokkenen echter 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.¹⁰ Met alle betrokken ketenpartners wordt daarom bezien welke verbeteringen te maken zijn in de huidige praktijk.

Het WODC signaleert verder dat de meldplicht niet uniform wordt geregistreerd bij verschillende politie-eenheden. Ook constateert het WODC dat het de vooraf aangewezen contactpersonen niet altijd lukt om aanwezig te zijn tijdens de contactmomenten met betrokkene en blijkt dat de gesprekken met melders doorgaans moeizaam en vluchtig verlopen. Ook op dit punt acht het kabinet verbeteringen mogelijk. Samen met de ketenpartners wordt onderzocht welke mogelijkheden er zijn om deze contactmomenten zo goed mogelijk te benutten.

Conclusie

Tijdens de parlementaire behandeling van de Twbmt is opgemerkt dat de ingrijpende aard van de maatregelen aanleiding geeft om te voorzien in een bezinning over de wenselijkheid van de Twbmt na vijf jaar. De Twbmt vervalt daarom vijf jaar na inwerkingtreding, op 1 maart 2022.

De Twbmt heeft een weliswaar in kwantitatief opzicht beperkte, maar desalniettemin belangrijke bijdrage geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid. De Twbmt maakte het mogelijk maatregelen te treffen in situaties waarin een persoon op grond van zijn gedragingen in verband kon worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, maar er geen andere interventiemogelijkheden (meer) mogelijk waren. Het instrumentarium ter bestrijding van terrorisme is hiermee aangevuld met maatregelen waarmee de dreiging van personen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, wordt gereduceerd. Het kabinet is dan ook voornemens om een wetsvoorstel in te dienen waardoor het tijdelijke karakter van de wet zal komen te vervallen.

Het WODC heeft een aantal knelpunten geïdentificeerd ten aanzien van de toepassing en uitvoering van de Twbmt in de praktijk. Deze punten neemt het kabinet serieus en zij worden voortvarend ter hand genomen om de uitvoering van de Twbmt in de praktijk te stroomlijnen en de gesignaleerde knelpunten te verlichten.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 502.