

Vergaderjaar 2021–2022

35 917

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

C

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de fracties van **GroenLinks** en **PvdA** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog een aantal vragen hierover. De leden onderschrijven het grote belang om de veiligheid en de nationale en internationale rechtsorde te beschermen tegen mogelijke terroristische dreigingen. De leden spreken waardering uit voor eenieder die zich dag en nacht daarvoor inzet.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in verband met het verlengen van de werkingsduur en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Graag stellen zij daarover de volgende vragen.

2. Nut en noodzaak

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

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), Baay-Timmerman (50PLUS), Van den Berg (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU) en Hiddema (FVD).

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? 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 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-evaluatie² 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 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?

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?

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?

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

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).

strafrecht geen toezicht meer is.»³ 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?

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.»⁴ 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?

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?

3. Dreigingen

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? 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

³ 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.

⁴ *Idem.*, p. 64.

voldoende reden geeft voor de verlenging van de Twbmt? 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)?

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, denkbeelden en geloofsbeleving van personen. Ook hebben de maatregelen er niet toe geleid dat een goede inschatting kan worden gemaakt van de risico's en dreiging die van een persoon uitgaan. Verder is niet aannemelijk dat door de wet personen geen contact meer kunnen onderhouden met andere geradicaliseerde personen, gezien de mogelijkheden die het internet biedt voor het leggen van contact. De verwachtingen ten aanzien van de werking van de wet zijn voor een groot deel dus niet uitgekomen. Het blijkt vooral om een kaal toezicht- en controlemiddel te gaan.»⁵ 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 3.⁶ 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 voorliggend wetsvoorstel trad op 1 maart 2021 in werking 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 dreiging⁷. 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 -fractie.

⁵ Beleidsreactie WODC-rapport evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebeheersing 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.

⁶ <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2017/04/06/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-44>.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/10/26/dreigingsbeeld-nctv-geen-concrete-aanwijzing-voor-aanslag-wel-voorstelbaar>.

4. Persoonsgerichte aanpak

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.»⁸ 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 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.»⁹ 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?

5. Verlenging werkingsduur

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?

6. Bestuursrecht

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.

⁸ *Kamerstukken I 2021/22*, 35 917, nr. 3, p. 3.

⁹ 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.

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?

7. Werkbelasting

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

Dit wetsvoorstel is mede ingegeven door de motie Segers en Van Toorenborg (TK 29 754, nr. 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**?

8. Evaluatie

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 **Groen-Links** 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-

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

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 Twmbt 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?

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 Koekkoek¹³ en Bikker en Kuik¹⁴. Kan de regering al aangeven hoe deze moties zullen worden uitgevoerd, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie. 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 contraterrorisme wetgeving waar de Eerste Kamer om heeft gevraagd in de motie-Bikker¹⁵?

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.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het verslag. Onder voorbehoud dat deze antwoorden de Kamer uiterlijk 18 februari 2022 bereiken zal de plenaire behandeling plaatsvinden op 22 februari 2022.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
De Boer

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

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

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

¹³ *Kamerstukken II 2021/22, 35 917, 11.*

¹⁴ *Kamerstukken II 2021/22, 35 917, 15.*

¹⁵ *Kamerstukken I 2017/18, 34 775 VI, T.*