

Vergaderjaar 2013–2014

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 237

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2013

Hierbij bied ik u de samenvatting aan van het 34ste Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN34) van oktober 2013. Het dreigingsniveau blijft gehandhaafd op »substantieel«.

De formele rapportageperiode van DTN34 loopt van 1 april 2013 tot 1 augustus 2013. Relevante recente ontwikkelingen tot en met medio oktober 2013 zijn echter eveneens in de analyse verwerkt.

Het DTN wordt drie à vier keer per jaar opgesteld door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, beslaat in principe een kwartaal en is in eerste instantie bedoeld voor de Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Het DTN wordt ook besproken met de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van uw Kamer.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 34, oktober 2013

Dreigingsniveau

Het dreigingsniveau in Nederland blijft «substantieel». Dit betekent dat de kans op een aanslag tegen Nederland reëel is. De dreiging blijft hoofdzakelijk jihadistisch van aard. De redenen voor de verhoging van het dreigingsniveau in maart 2013 blijven ook in de afgelopen DTN-periode van kracht. In sommige gevallen is de situatie op dit vlak de afgelopen periode zelfs verslechterd.

Ten eerste wordt het dreigingsbeeld nog steeds voor het belangrijkste deel bepaald door de ontwikkelingen rond de jihadistische Syriëgangers. Er reizen nog steeds Nederlanders met jihadistische intenties uit naar Syrië. In augustus nam het aantal jihadistische uitreizen van Nederland naar Syrië weer toe in vergelijking met de maanden hiervoor. Steeds meer Nederlandse jihadisten in Syrië strijden waarschijnlijk onder de vlag van het aan Al Qa'ida gelieerde Jabhat al-Nusra (JaN), dat streeft naar het voeren van de wereldwijd gewelddadige jihad. Bij mogelijke terugkeer van deze jihadisten uit Syrië kan dat repercussies hebben voor de dreiging tegen Europa en in Nederland in het bijzonder. Uiteraard kunnen terugkeerders van andere EU-landen, uit eigen initiatief of aangestuurd, ook terroristische activiteiten ontplooiën in Nederland. In de afgelopen DTN-periode kwamen ook voor het eerst Nederlandse jihadisten met strijdervaring uit Syrië terug naar Nederland. Zij worden nauwlettend in de gaten gehouden.

Ten tweede zijn er zorgelijke aanwijzingen voor toenemende radicalisering van kleine groepen islamitische jongeren in Nederland, waarop in DTN32 al werd gewezen. De openlijke propaganda via internet en sociale media uit jihadistische kringen voor deelname aan de strijd in Syrië is in de afgelopen maanden sterk gestegen. De openlijke manifestatie van pro-jihadistische jongeren in Nederland lijkt te wijzen op toegenomen zelfbewustzijn en strijdbaarheid bij hen. Doordat de jihadistische initiatiefnemers hun extremistische gedachtegoed vaak verhuuld presenteren en daarnaast strategisch inspelen op de actualiteit rond brandhaarden als Syrië, is het bereik van hun propaganda groter. Een positieve factor is dat er bij brede groepen van moslims weerbaarheid bestaat tegen deze jihadistische boodschap, ook als die meer geraffineerd is verpakt.

Ten derde zijn de ontwikkelingen in sommige landen in het Midden-Oosten en jihadistische strijdgebieden negatief voor het dreigingsbeeld. Ook westerlingen werden de afgelopen periode in onder andere Pakistan en Kenia slachtoffer van terroristisch geweld. De ontwikkelingen in Syrië blijven vooral zorgelijk. De laatste maanden werden jihadistische groeperingen zoals de Islamitische Staat in Irak en de Levant (ISIL) en JaN in het noorden van dit land dominant. Hoewel deze groepen de intentie hebben aanslagen te plegen in en tegen het Westen, geven zij voorlopig prioriteit aan de strijd in Syrië. De terroristische dreiging richting westerse doelwitten (hoofdzakelijk ambassades) in Jemen, waar de Amerikaanse diensten begin augustus 2013 voor waarschuwden, maakte opnieuw duidelijk dat Al Qa'ida op het Arabisch Schiereiland (AQAS) ernaar streeft westerse doelwitten, waaronder Nederlandse, te raken. De verdere instabiliteit van Egypte na het afzetten van president Morsi, speelt jihadisten aldaar verder in de kaart. Het aantal jihadistische aanslagen in Sinai nam toe, maar voor het eerst sinds lange tijd werden ook elders in Egypte aanslagen gepleegd. Ook is er toenemende dreiging tegen westerse doelwitten in Egypte. Zo is het voorstelbaar dat jihadisten vanuit

de Sināi (burger)vliegtuigen trachten te raken met luchtdoelraketten. Dit betreft overigens een generieke dreiging, en is niet specifiek gericht tegen Nederlandse vliegtuigen.

Tot slot blijft Nederland in de ogen van jihadisten een legitiem doelwit, vanwege de Nederlandse betrokkenheid bij militaire missies in diverse islamitische landen, alsmede de vermeende discriminatie van moslims in ons land en de gepercipieerde beledigingen van de islam en de profeet Mohammed. Dat Nederland een legitiem doelwit is, bleek in juli 2013 opnieuw na de arrestatie van een vrouwelijke verdachte van rekrutering voor de jihad. Op internationale jihadistische websites werd in reactie op haar arrestatie opgeroepen aanslagen te plegen in Nederland. Dergelijke uitlatingen kunnen in potentie ook nadelige gevolgen hebben voor de Nederlanders die in het buitenland nog steeds door jihadisten gegijzeld worden.

Internationale context van de jihadistische dreiging

Tientallen ambassades werden begin augustus in het Midden-Oosten en Noord-Afrika gesloten naar aanleiding van een door de Verenigde Staten (VS) gesignaleerde dreiging. Het zou gaan om een acute dreiging van aanslagen tegen westerse diplomatieke vertegenwoordigingen en westerse belangen ten tijde van het Suikerfeest (*Eid-ul Fitr*). De dreiging had een serieus karakter. De dreiging bleek uiteindelijk gevormd te worden door AQAS en vooral voor Jemen te gelden. Van terroristische dreiging in Nederland zelf was op dat moment geen sprake. Onbetrouwbaar bleek uiteindelijk de informatie over een vermeend AQ-plot begin augustus tegen hogesnelheidstreinen in Frankrijk, België, Denemarken, Zweden en Duitsland.

Kern al Qa'ida (kern-AQ), dat zichzelf beschouwt als de voorhoede van de internationale gewelddadige jihad, tracht vanuit die rol invloed uit te oefenen op de filialen van AQ die actief zijn in het Midden-Oosten. Het succes dat de groepering hiermee heeft, loopt uiteen. In het geval van ISIL is er sprake van het negeren van opdrachten van kern-AQ. JaN, actief in Syrië, wordt rechtstreeks door kern-AQ geïnstrueerd. AQAS neemt weer een speciale positie in. De relatie tussen AQAS en kern-AQ is weliswaar zeer hecht, maar AQAS vaart wel een autonome koers. Ongeacht het succes van de mate van beïnvloeding, is er al langere tijd sprake van een (verdere) verschuiving in het zwaartepunt van de door kern-AQ aangevoerde wereldwijde jihad van Afghanistan/Pakistan naar het Midden-Oosten. Een dergelijke verschuiving zou kern-AQ een aantrekkelijk langetermijnperspectief bieden: de jihadstrijd brengen naar het brongebied van de islam. Dit heeft negatieve veiligheidsconsequenties voor Europa, inclusief Nederland, gelet op de geografische nabijheid van het Midden-Oosten.

Internationale dreiging: Afrika en Azië

In bepaalde delen van Syrië worden de jihadistische groeperingen, waaronder ISIL en JaN, steeds dominanter. Beide groeperingen hebben een aantoonbare intentie aanslagen te plegen in en tegen het Westen. Op dit moment geven zij echter voorlopig prioriteit aan de lokale strijd in Syrië. De aanwezigheid van honderden westerse jihadisten bij deze groepen is gezien hun internationale agenda een zorgelijke ontwikkeling. Op termijn zouden zij namelijk de westerlingen kunnen inzetten voor aanslagen in het Westen. Op internationaal niveau speelde verder de discussie over het militair straffen van Syrië wegens de conclusie van de VS en andere landen dat dit land op 21 augustus 2013 chemische wapens heeft ingezet bij een aanval in een buitenwijk van Damascus. De

dreigende militaire interventie is voorlopig afgewend nadat het Syrische regime zich op 9 september 2013 schaarde achter het voorstel van Rusland om haar chemische wapens onder internationaal toezicht te brengen en te vernietigen. De VS houden de optie van een gewapend optreden nog steeds nadrukkelijk open, waarschijnlijk ook om het Syrische regime te waarschuwen geen verdragingsacties toe te passen.

Naast het Midden-Oosten zijn ook in delen van Afrika verschillende jihadistische groepen actief. Het gaat hier om groepen die al jarenlang een sterke aanwezigheid hebben in de bredere Sahelregio, de Hoorn van Afrika en Nigeria. Daarnaast hebben de opstanden in de verschillende landen in Noord-Afrika ertoe geleid dat de daar aanwezige jihadistische netwerken veel actiever zijn geworden en ook steeds meer in de openheid treden.

In de afgelopen DTN-periode krijgen jihadistische netwerken in de *Sinaï* en in andere delen van *Egypte* nieuwe impulsen door de ontstane politieke crisis na de machtsovername door militairen en de afzetting van president Morsi op 3 juli 2013. Tevens was er een toename van jihadistische aanslagen in de *Sinaï*. Daarnaast waren er de afgelopen periode voor het eerst ook buiten de *Sinaï* jihadistische aanslagen op statelijke doelwitten, onder andere een aanslag tegen de Egyptische Minister van Binnenlandse Zaken. Deze bleef ongedeed. Ook is er toenemende dreiging tegen westerse doelwitten in *Egypte*. Zo hebben jihadisten eind augustus een Aziatisch vrachtschip in het Suezkanaal met een raketwerper bestookt, in de veronderstelling dat dit een westers schip was. In een tegenoffensief heeft het Egyptische leger zich gericht op jihadistische groepen, zowel die in *Sinaï* als in andere delen van *Egypte*. In dit kader werden twee Nederlandse jihadisten aangehouden in verband met betrokkenheid bij financiële logistieke activiteiten van een terroristische cel in *Egypte*. Ook is het voorstelbaar dat jihadisten vanuit de *Sinaï* trachten (westerse) vliegtuigen met raketwerpers te bestoken. Tot op heden heeft zich dit nog niet voorgedaan.

In *Mali* heeft de Franse militaire operatie de jihadistische netwerken aanzienlijk ontregeld. In augustus 2013 fuseerde al-Mulathamun van Mokhtar Belmokhtar met de Beweging voor de Tawhid en de Jihad in West Afrika (MUJAO) onder de naam van al-Murabitun. Het is nog onduidelijk of deze fusie de slagkracht heeft vergroot. In *Jemen* had AQAS ook te kampen met militaire aanvallen, in de vorm van drones. Diverse operationele leiders kwamen hierbij om. AQAS heeft echter in het verleden aangetoond een veerkrachtige organisatie te zijn. In *Somalië* is het geweld door al Shabaab alleen maar toegenomen, ondanks de interne verdeeldheid binnen de organisatie. Het geweld richt zich ook op buitenlandse doelwitten. Door het toegenomen geweld is de veiligheidssituatie in Zuid- en Centraal-Somalië verslechterd. Daarnaast heeft de groepering ook laten zien dat zij zelfs in staat is een terroristische aanval uit te voeren buiten Somalië. In Nairobi (Kenia) pleegde zij in september 2013 met relatief eenvoudige middelen een complexe aanval uit op een winkelcentrum, waarbij tientallen mensen om het leven kwamen, onder wie een Nederlandse vrouw. De groepering wist dagenlang stand te houden tegen de Keniaanse politie en het leger en de aandacht van de wereldpers te trekken. Met de aanslag in Kenia heeft al Shabaab dit land willen straffen voor diens militaire betrokkenheid in Somalië tegen de groepering.

Internationale dreiging: Europa en Noord-Amerika

De jihadistische aanslag in de Amerikaanse stad Boston op 15 april 2013 (al beschreven in DTN-33) maakte opnieuw duidelijk dat de jihadistische

dreiging in Europa en Noord-Amerika onverminderd aanwezig is. Dit heeft ook te maken met de al langer bestaande ontwikkeling dat jihadisten uit het Westen zich meer richten op het plegen van kleinschalige en simpele aanslagen, uitgevoerd door gewelddadige eenlingen of een klein aantal personen.

Het dreigingsbeeld in Europa wordt niet uitsluitend door de jihadistische dreiging geconstitueerd. Arrestaties in Engeland, Duitsland en Frankrijk wijzen er opnieuw op dat ook extreemrechtse motieven vertaald kunnen worden naar terroristisch geweld. Een in Engeland studerende Oekraïense man heeft bekend verantwoordelijk te zijn voor de racistische moord op een bejaarde moslim (april 2013) alsmede het plaatsen van drie bommen bij moskeeën in de Britse Midlands (juli 2013). Vier Duitsers, onder wie drie gekende rechts-extremisten, worden verdacht van het plannen van een aanslag gericht tegen een bijeenkomst van «politieke tegenstanders». Deze aanslag zou mogelijk worden uitgevoerd met behulp van een bom geïnstalleerd in een modelvliegtuig. Vooralsnog is onduidelijk wie de politieke tegenstanders zouden betreffen. In het kader van een andere Duits terrorisme-onderzoek naar de vermeende extreemrechts terroristische groepering Werwolf-Commando's werd ook een huiszoeking gedaan bij een Nederlander. In Frankrijk is een 23-jarige militair gearresteerd op verdenking van het plannen van een terroristische aanslag op een moskee. De sergeant bij de Franse luchtmacht had een moskee in een buitenwijk van Lyon onder vuur willen nemen tijdens de laatste dag van de afgelopen ramadan. De verdachte zou «naar extreemrechts neigende denkbeelden» hebben. De betrokken militair lijkt een nieuw voorbeeld van een potentieel gewelddadige eenling.

Dreiging tegen Nederland

Het dreigingsbeeld wordt nog steeds voor een belangrijk deel bepaald door de ontwikkelingen rond de jihadistische Syriëgangsters. Die ontwikkelingen blijven zorgelijk. In augustus nam het aantal jihadistische uitreizen van Nederland naar Syrië weer toe in vergelijking met de maanden hiervoor. Uitreizigers in Syrië proberen Nederlandse geloofsgenoten aan te sporen ook te gaan. Dat steeds meer Nederlandse strijders zich waarschijnlijk bij JaN hebben aangesloten, betekent dat zij nu grondiger worden beïnvloed door de leer van de internationale jihad. Enkele Nederlanders lijken niet terug te deïnen voor extreem geweld. Door het lange verblijf in Syrië groeit de strijdervaring en mogelijk ook de strijdvaardigheid. Er zijn tekenen dat Nederlandse jihadisten gedurende hun tijd in Syrië radicaler zijn geworden en negatiever denken over het Westen in het algemeen en Nederland in het bijzonder. De eerste terugkeerders met strijdervaring zijn weer in ons land. Zij worden nauwlettend in de gaten gehouden. Tevens vormen zij mogelijk een inspiratiebron voor potentiële strijders. Het is niet gebleken dat van de terugkeer van teleurgestelde Syriëgangsters en de dood van anderen een afschrikwekkende werking uitgaat. De propaganda via websites en sociale media voor participatie in het conflict gaat onverminderd door. Omgekomen Nederlandse Syriëgangsters worden hierin geëerd als martelaren.

In de ogen van jihadisten is Nederland nog steeds een legitiem doelwit, vanwege onze betrokkenheid bij militaire missies in diverse islamitische landen, alsmede de vermeende discriminatie van moslims in ons land en de gepercipieerde beledigingen van de islam en de profeet Mohammed door Nederlanders. Nederland blijft daardoor in beeld van de internationale jihadistische beweging, zonder dat ons land een even prominent doelwit is als landen als de VS, Israël en het Verenigd Koninkrijk. Toch kunnen relatief kleine incidenten snel jihadistische aandacht en zelfs

bedreigingen opleveren, zoals recent werd aangetoond naar aanleiding van de arrestatie op 17 juli 2013 van de Zoetermeerse Shukri F. (alias «Oum Usama») op verdenking van ronselen voor de jihad. In reactie hierop werd op jihadistische websites opgeroepen aanslagen te plegen in Nederland. Na de vrijlating van F. verstomden de online-oproepen echter weer snel.

Gewelddadige radicalisering en polarisatie

Zorgelijk is de openlijke vertoning van pro-jihadistische elementen in de Nederlandse maatschappij. Dit gebeurt zowel virtueel als in de publieke ruimte. Zo is in de voorbije DTN-periode een toename geconstateerd van het gebruik van Facebook door Nederlanders die openlijk sympathiseren met de gewelddadige jihad in vooral Syrië. Hier wordt verslag gedaan van de strijd in Syrië, of jihadistisch propagandamateriaal verspreid. Ook wordt de jihadgang verheerlijkt. Voorbeelden hiervan in de openbare ruimte zijn de bijeenkomsten op sportvelden waarbij jihadvlaggen worden vertoond. Dat de jongeren op een openbare plek bijeenkomen om onder meer blij te geven van hun extremistische gedachtegoed kan opgevat worden als een illustratie van zelfbewustzijn en strijdbaarheid.

Op het gebied van asielrechtenextremisme, dierenrechtenextremisme en rechts-extremisme zijn er in Nederland geen indicaties dat individuen zich door ontwikkelen richting terrorisme. Wel waren er enkele buitenwettelijke acties. Binnen het kader van *asielrechtenextremisme* vond er vernielingen en bekladdingen plaats, vooral in de aanloop naar en tijdens het internationale No Border Camp (NBC), dat van 2 tot en met 10 augustus 2013 in Rotterdam werd gehouden. *Milieu-extremisten* vernielden opnieuw een proefveld met genetisch gemodificeerde gewassen. Sinds 2003 gebeurde dit gemiddeld drie keer per jaar. Binnen het spectrum van *dierenrechtenextremisme* is de oprichting van de groepering «269Life Netherlands» een opvallende gebeurtenis. Deze Nederlandse groepering, die onderdeel uitmaakt van een internationale beweging, was verantwoordelijk voor diverse buitenwettelijke acties, zoals insluipacties bij stallen en het «bevrijden» van dieren. Daarnaast trekt de 269Life-beweging internationaal de aandacht doordat leden zich publiekelijk brandmerken. *Rechts-extremisten* in Nederland trachten al langere tijd aan de hand van nieuwe thema's hun achterban te vergroten. Dit gebeurt nog steeds zonder aantoonbaar succes.

Weerstand

In voorgaande DTN's is gesteld dat de weerbaarheid van de Nederlandse bevolking tegen extremisme en geweld uit ideologische motieven groot is. Dit geldt voor alle radicale en extremistische stromingen in Nederland. Er zijn nauwelijks geweldsincidenten waarbij ideologische motieven een rol spelen en de aanhang van extremistische groepen blijft klein. Er zijn geen aanwijzingen dat deze weerbaarheid in de afgelopen periode veranderd is.

Wat betreft de tegenmaatregelen blijkt, zoals in eerdere DTN's beschreven, het in de praktijk lastig te voorkomen dat Nederlandse ingezetenen uitreizen naar jihadistische strijdgebieden. Ook de strafrechtelijke aanpak van vermoedelijke rekruteurs en van terugkeerders die zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie en/of betrokken zijn geweest bij (oorlogs)misdaden heeft te kampen met problemen met betrekking tot de bewijsgeving.

Vergaderjaar 2013–2014

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 238

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2013

Deze brief beschrijft het beleid dat het kabinet voert naar aanleiding van de dreigingen zoals die zijn beschreven in het gelijktijdig hiermee verzonden Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 34 (DTN34). Daarnaast gaat de brief in op enkele openstaande moties en toezeggingen op het terrein van contraterrorisme en -extremisme. Een diepgaander overzicht van de stand van zaken betreffende deze moties en toezeggingen is opgenomen in de bijlage.

Het dreigingsniveau terrorisme is in maart 2013 verhoogd van beperkt naar substantieel. Aanleiding waren de ontwikkelingen zoals geschetst in het DTN32: de dreiging die uitgaat van zogenoemde jihadgangers en terugkeerders, de toenemende jihadistische radicalisering van kleine groepen jongeren in Nederland en de verslechtering van de situatie in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. In juni 2013 werd dit beeld ondersteund door het DTN33; het DTN34 laat nu zien dat deze ontwikkelingen zich onverminderd voortzetten.

Vanaf het begin van dit jaar is, gezien de ernst en omvang van de potentiële dreiging, de inzet van alle contraterrorisme-partners geïntensiveerd.¹ Nu de genoemde risico's zich onverminderd manifesteren, blijkt deze intensivering terecht en zijn verdere interventies op zijn plaats. De belangrijkste nieuwe ontwikkeling ten opzichte van het vorige DTN ligt in de toename van het aantal jihadisten die met Syrische strijdervaring terugkeren naar Nederland. De inzet richt zich dan ook in de eerste plaats op het minimaliseren van de risico's die mogelijk van deze personen

¹ Zie beleidsbrief bij het DTN32 van 13 maart jl. (Kamerstuk 29 754, nr. 217) en het verslag van de voortgang in de VGR brief van 2 juli jl. (Kamerstuk 29 754, nr. 232) De partners in de nationale contraterrorisme strategie zijn: de Nationaal Coördinator contra-Terrorisme en Veiligheid, het Openbaar Ministerie (OM), de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), de Nationale Politie, de Algemene en de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdiensten, de Koninklijke Marechaussee en de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Financiën, en Defensie.

uitgaan. De uitdagingen hierbij zijn groot. Immers, de dreiging overschrijdt nationale grenzen en de recente aanslagen en arrestaties elders in Europa laten zien dat onze open samenlevingen relatief kwetsbaar blijven voor de daden van een gewelddadige eenling of van kleine cellen.

De huidige inzet wordt hieronder beschreven op de drie hoofdthema's van het dreigingsbeeld: jihadreizigers en terugkeerders, jihadistische radicalisering en de ontwikkelingen in derde landen. De beschrijving beperkt zich tot de aanpak van de dreiging die uitgaat van het mondiaal jihadisme. Op de andere vormen van extremisme is sprake van voortzetting van het bestaande (kleinschalige) beleid gericht op het waar nodig ondersteunen van nationale en lokale partners met kennis, advies en deskundigheidsbevordering.²

Jihadreizigers en terugkeerders

Binnen de intensivering die vanaf het begin van dit jaar op jihadgang plaatsvinden, wordt – vanuit de risico's voor Nederland geredeneerd – eerste prioriteit gegeven aan het beperken van de potentiële dreiging die van terugkeerders kan uitgaan. Dit geldt zowel voor het detectiewerk, als voor de inzet op opsporing en vervolging en de bestuurlijke aanpak. De gecoördineerde aanpak op deze domeinen wordt hieronder op de onderscheiden onderdelen beschreven.

Detectie, inlichtingen en onderzoek

De AIVD heeft de afgelopen periode de inzet van mensen en middelen op jihadgang en vooral terugkeer geïntensiveerd. Gezien het internationale karakter van de problematiek, werken de diensten nauw samen met buitenlandse collega-diensten. De diensten wisselen operationele informatie uit om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van jihadgangers en terugkeerders van en naar Europa.

De politie heeft de systematische informatie-inwinning op dit terrein versterkt. Er is een «handelingskader Jihadgang» opgesteld dat richtlijnen biedt voor de eenheden over radicalisering en jihadgang. De Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO) verzamelt alle informatie vanuit regionale eenheden over radicalisering en jihadgang en stelt periodiek een actueel overzicht op. De DLIO monitort relevante subjecten en richt zich daarbij vooral op terugkeerders, rekruteurs, faciliteerders en financiers. Daarnaast is signalering vanuit de gemeente en haar lokale partners cruciaal. De afgelopen periode zijn hier de kennis, expertise en netwerken gericht versterkt. Informatie wordt zoveel mogelijk ook internationaal gedeeld, via de gebruikelijke politiekkanalen.

De Koninklijke Marechaussee heeft de detectie aan de grenzen op in- en uitreis geïntensiveerd (naast het reguliere werk van bewaking en beveiliging van vitale objecten en subjecten). Beschikbare informatie met betrekking tot (potentiële) jihadreizigers wordt, voor zover dit wettelijk mogelijk is, gericht gedeeld met contraterorisme-partners. De huidige kaders voor het gebruik van reisgegevens en het feit dat jihadreizigers vaak via luchthavens buiten Nederland reizen beperken echter het

² Zo zijn er een «handreiking de-radicalisering en disengagement extreemrechts extremisme» en een «verdiepingstraining extreemrechts» ontwikkeld. Naar aanleiding van incidenten organiseerde de NCTV de afgelopen maanden ook enkele voorlichtingsbijeenkomsten over dierenrechten-, links- en asielrechtenextremisme. Begin november verschijnt een brochure over linksextremisme met handelingsperspectieven voor gemeenten en andere organisaties.

resultaat van de grensdetectie voor de KMar en overige Nederlandse diensten.

De huidige situatie maakt eens te meer duidelijk dat alle operationele diensten beter zicht moeten krijgen op de reisbewegingen van jihadisten en vooral van terugkeerders naar Europa. Het is dan ook noodzakelijk om op korte termijn de mogelijkheden om reisgegevens te kunnen gebruiken uit te breiden en de internationale samenwerking hierop te intensiveren. Op dit moment is dat op Europees niveau niet te realiseren. Daarom ga ik het gebruik van reisgegevens nationaal mogelijk maken. Voor de realisering hiervan zijn inmiddels middelen gevonden via een Europese call. Op korte termijn zal ik de Kamer per brief nader informeren over mijn voornemens rond het gebruik van reisgegevens.

Als een (potentiële) uitreis naar Syrië wordt gedetecteerd, is er vaak geen strafrechtelijk bewijs beschikbaar, zeker als de indicaties voor jihadgang voortkomen uit inlichtingenonderzoek. De partners proberen vooral uitreis van minderjarigen waar mogelijk door de toepassing van het jeugdrecht te verhinderen. Het kan daarbij gaan om minderjarigen die zelf willen uitreizen, maar ook om kinderen die worden meegenomen door hun ouders. De afgelopen periode is op basis van informatie van de AIVD drie keer een uitreis van minderjarigen verhinderd.

Opsporing en Vervolging

Het Openbaar Ministerie heeft ten behoeve van de operationele partners een landelijk juridisch kader vastgesteld, waarin staat beschreven welke juridische mogelijkheden er zijn om de uitreizigers en terugkeerders strafrechtelijk te vervolgen. Op 23 oktober jl. vonden de eerste rechtelijke veroordelingen plaats van personen met jihadistische uitreisplannen. Eén persoon is veroordeeld voor het voorbereiden van moord, maar is wegens ontoerekeningsvatbaarheid ontslagen van alle rechtsvervolging. Hij wordt opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis. De tweede verdachte is veroordeeld tot 12 maanden gevangenisstraf voor het voorbereiden van brandstichting en verspreiden van opruiende teksten. Voor het overige doet het OM, vanwege het mogelijk doorkruisen van opsporingsbelangen, geen mededeling over het al dan niet plaatsvinden van een strafrechtelijk onderzoek naar concrete personen of netwerken, ook niet over de vraag of een dergelijk onderzoek wel of niet loopt.

Het OM heeft aangegeven in beginsel over voldoende wettelijk instrumentarium te beschikken om samen met de politie en in afstemming met de AIVD strafrechtelijk op te treden. Desalniettemin acht ik het gewenst alle juridische mogelijkheden te verkennen. Tegemoetkomend aan de wens van uw Kamer, heb ik daarom een wetsvoorstel in consultatie gebracht ter uitvoering van de motie Dijkhoff c.s. over het verlies van Nederlanderschap bij deelname aan non-statelijke strijdgroepen (Kamerstuk 29 754, nr. 224). Daarnaast heb ik conform de tweede motie Dijkhoff c.s. (Kamerstuk 29 754, nr. 225) de mogelijkheden onderzocht om tot een stelsel van bestemmingsvisa te komen. Het onderzoek wijst uit dat een dergelijk stelsel niet doeltreffend zou zijn zolang binnen het Schengengebied vrij verkeer van personen geldt. Verder zou invoering van een dergelijk stelsel een schending opleveren van het recht het land te verlaten, hetgeen in strijd is met internationale verdragen (IVBPR en vierde Protocol bij het EVRM). In de bijlage treft u het verslag van dit onderzoek aan.

Bestuurlijke aanpak

Naast de strafrechtelijke trajecten kan de burgemeester in de lokale driehoek een specifieke aanpak inzetten op een risico-persoon en zijn

omgeving. Waar deze aanpak zich de afgelopen maanden op (potentiële) uitreigers richtte, is de aandacht nu ook in het bijzonder gericht op de aanpak van de terugkeerders.

In alle relevante gemeenten vinden multidisciplinaire casusoverleggen plaats om de beste invalshoek te bepalen. De deelnemende partners (naast politie en OM ook bv. jeugdzorg of kinderscherming) stellen interventies vast om terugkeerders (en potentiële jihadgangers) extra in de gaten houden en waar mogelijk los te weken uit het extremisme. De CT-Infobox adviseert met gebruikmaking van de informatiesystemen van partners over de mogelijkheden op het vlak van informatieverstrekking of aanzetting tot handelen bij terugkeerders en uitreizigers.³

De multidisciplinaire aanpak staat altijd in het teken van het verminderen van de ingeschatte dreiging. De ingezette interventies zijn casusafhankelijk en variëren in intensiteit, vorm en mate van dwang. De uitkomst is in de regel een combinatie van inlichtingenmatige monitoring, het uitwerken van (strafrechtelijke of bestuurlijke) handhavingsopties en/of enige vorm van persoonlijke begeleiding.

Na terugkomst in Nederland wordt elke terugkeerder benaderd door het veiligheidshuis of de politie in het kader van een preventieve of een repressieve aanpak. In ieder geval is de terugkeerder duidelijk dat hij/zij in het vizier van de autoriteiten is. Ook probeert de politie contact te krijgen met de familie en/of sociale omgeving van de betrokkene. Per geval worden, naast mogelijk strafrechtelijk onderzoek, op dit moment ook bestuurlijke maatregelen overwogen, zoals het stopzetten van uitkeringen en maatwerktrajecten gericht op het losweken van geradicaliseerde personen uit de jihadistische omgeving (voor of na een jihadreis).

Een andere instrument is een paspoortgerelateerde maatregel (het paspoort te weigeren of – na inhouding – vervallen te verklaren indien er een gegronde vermoeden bestaat dat de interne of externe veiligheid in het geding is). Deze mogelijkheid is onderzocht naar aanleiding van het verzoek van de heer van Oosten tijdens het AO JBZ van 5 juni jl. om een toelichting op de wijze waarop de Duitse overheid dergelijke maatregelen uitvoert. De Duitse maatregelen blijken vergelijkbaar met de in Nederland mogelijke maatregelen, die dan ook onderdeel uitmaken van het instrumentarium dat overwogen wordt in de multidisciplinaire casusoverleggen. Een toelichting is te vinden in de bijlage bij deze brief.

Voor veel gemeenten die de maken krijgen met jihadgang, is deze specifieke problematiek nieuw. Er is veel behoefte aan kennis over de fenomenen en over de aanpak. De NCTV en de AIVD hebben de afgelopen periode de ondersteuning van het lokaal bestuur en andere lokale partners inzet versterkt. In alle relevante gemeenten worden de burgemeesters regelmatig geïnformeerd over de ontwikkelingen, de NCTV en de AIVD trekken ook hier gezamenlijk in op. Per gemeenten zijn strategische sessies georganiseerd om de aanpak vorm te geven en in de multidisciplinaire casusoverleggen wordt gericht advies geleverd. Er zijn signaleringstrainingen gegeven aan relevante ambtenaren, wijkagenten en andere eerstelijns werkers, er is een «Toolbox Extremisme» beschikbaar, en er is een pool van experts gevormd die lokale partners op onderdelen

³ Partners in de CT Infobox zijn: AIVD, MIVD, Landelijke Eenheid, IND, KMar, FIOD, FIU, Inspectie SZW, OM, NCTV.

van de aanpak bijstaan.⁴ Bij de NCTV vindt maandelijks uitwisseling plaats tussen de meest relevante gemeenten, waarbij ook de AIVD aansluit. Ook de nationale partners (NCTV, AIVD, politie en OM) komen regelmatig bijeen. Zo wordt verzekerd dat de aanpak van jihadgangers en terugkeerders een gezamenlijk en gecoördineerd karakter heeft.

Ter ondersteuning van de lokale bestuurlijke aanpak worden zowel op nationaal als op internationaal niveau doorlopend praktische ervaringen in kaart gebracht en gedeeld. Inmiddels is er veel kennis over wat «goede praktijken» zijn. Welke deze zijn en hoe die worden gedeeld met gemeenten, is beschreven in de bijlage. Hiermee is tevens uitvoering gegeven aan de motie van de heer Recourt c.s. (Kamerstuk 29 754, nr. 222). Voor wat de internationale uitwisseling betreft zet Nederland zich actief in. Binnen de Global Counterterrorism Forum (GCTF) is Nederland samen met Marokko trekker van een nieuw initiatief om de risico's van jihadgangers in kaart te brengen en zo goed mogelijk te ondervangen. Op EU-niveau werkt Nederland samen met België en de Europese Contraterorisme Coördinator, dhr. de Kerchove, aan een informeel initiatief dat zich richt op de aanpak van jihadgangers. Nederland fungeert als zogenoemde «liaison» tussen de beide initiatieven.

Radicalisering onder bepaalde groepen jongeren

Naast de dreiging die mogelijk uitgaat van jihadreizigers en terugkeerders, beschrijft het DTN 34 een zorgelijk trend van groeiende islamistische radicalisering van kleine groepen jongeren in diverse steden in Nederland. De radicalisering lijkt zich buiten moskeeën af te spelen, in jeugdgroepen waarvan de leden elkaar in de virtuele en fysieke wereld ontmoeten en het jihadistische gedachtegoed delen. Deze groepen vormen tegelijkertijd de «biotoop» van waaruit de jihadgangers voortkomen (bron van mogelijk aanwas), als de kring die zij beïnvloeden (bijvoorbeeld via hun volgers op sociale media).

De aanpak op dit terrein richt zich in de eerste plaats op het versterken van de weerbaarheid tegen radicalisering binnen de moslimgemeenschappen. Hier gaat het er om personen te betrekken die de radicaliserende jongeren weten te bereiken en die in staat zijn hen van geloofwaardig weerwoord te dienen. Deze personen zijn vooral afkomstig uit de moslimgemeenschappen zelf, maar ook anderen, zoals leraren of jongerenwerkers, kunnen hier een rol spelen. Om deze personen te betrekken en hun kennis en expertise te vergroten, worden gerichte netwerken opgebouwd en versterkt. Hiertoe organiseren NCTV en SZW een reeks van lokale en nationale bijeenkomsten. Betrokkenen worden daarin gestimuleerd én ondersteund om hun verantwoordelijkheid te nemen en gezamenlijkheid te werken aan het creëren van een ontmoedigend klimaat. Met dit laatste wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Recourt c.s. (Kamerstuk 29 754, nr. 223).

Tijdens het AO over het DTN32 is door uw Kamer aandacht gevraagd voor de mogelijk ongewenste effecten van de financiering van moskeeën vanuit het buitenland (motie Segers cs. Kamerstuk 29 754, nr. 221). Hoewel er, zoals gezegd, momenteel geen aanwijzingen zijn dat Nederlandse moskeeën een rol spelen bij jihadistische radicalisering, kan de motie ook opgevat worden als het verkennen van bredere ongewenste

⁴ De «Toolbox Extremisme» is op 4 november jl. gelanceerd. Hierin kunnen nationale en lokale partners alle oudere en recent ontwikkelde producten te vinden, onder meer een handreiking deradicalisering en disengagement extreemrechts extremisme, een verdiepingstraining islamitisch extremisme, een e-learning over potentieel gewelddadige eenlingen en een e-learning over privacy-gerelateerde vraagstukken (zie www.nctv.nl)

invloeden van buitenlandse financiering die de kernwaarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat raken (zoals anti-integratieve tendensen). Om dit te verkennen, heb ik met mijn collega van SZW ter uitvoering van deze motie Segers samen met de Ministeries van BZ en BZK bij het WODC een onderzoek uitgezet naar de financiering van moskeeën uit onvrije landen (zie voor uitgebreide informatie de bijlage bij deze brief).

Ontwikkelingen in derde landen (Midden-Oosten en Afrika)

De Internationale Veiligheidsstrategie van het kabinet benadrukt dat de sleutel tot het voorkomen van radicalisering en terrorisme in Nederland voor een groot deel in het buitenland ligt, en bevestigt de intenties van het kabinet op het gebied van internationale terrorismebestrijding.⁵ Dat beleid is gericht op versterking van de wetgevende, opsporings- en justitiële capaciteit in andere landen, waarbij het kader van de rechtsstaat en respect voor de fundamentele vrijheden van burgers essentieel uitgangspunt zijn.

Naast de reeds lopende projecten op dit gebied ondersteunde Nederland in de afgelopen periode o.m. de oprichting van het «International Institute on Justice and the Rule of Law», dat zich richt op capaciteitsopbouw in de Noord-Afrikaanse regio op het gebied van opsporing en vervolging van terroristen binnen het kader van de beginselen van de rechtstaat. Nederland financiert de opzet van het curriculum van het instituut. Verder is een onderzoek van het International Centre for Counter Terrorism – The Hague (ICCT) gefinancierd over het gebruik van door militairen verzameld bewijsmateriaal in terrorisme strafzaken, en hoe inachtneming van de Rule of Law wordt zeker gesteld.⁶ In juni organiseerde de Verenigde Naties, met Nederlandse steun, een driedaagse bijeenkomst in Algiers, gericht op versterkte samenwerking tussen maatschappelijk middenveld en overheden bij het voorkomen van terrorisme in de Noord-Afrikaanse regio.

Tot slot hebben het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de AIVD op verschillende ambassades zgn. awareness trainingen gehouden, opdat ambassademedewerkers (bijvoorbeeld medewerkers van de consulaire afdeling) adequaat zullen reageren op signalen dat er mogelijk sprake is van jihadreizigers.

Conclusie

In deze brief is toegelicht hoe de huidige dreigingen over de volle breedte van de contraterrore aanpak worden geadresseerd. De inzet is vooral gericht op personen die terugkeren van de buitenlandse jihadistische strijd, om ervoor te zorgen dat zij in het vizier komen en blijven en om de risico's die mogelijk van hen uitgaan in te dammen. Het spreekt voor zich dat alle nationale en lokale contraterrore-partners permanent alert zijn

⁵ Kamerstuk 33 694; 21 juni 2013

⁶ Naar aanleiding van een interne evaluatie door het Ministerie van Buitenlandse Zaken bestaat het voornemen om de subsidie voor het ICCT na afloop van de huidige subsidieperiode (in 2015) voort te zetten. Het ICCT heeft zich sinds de oprichting in 2010 ontwikkeld tot een internationaal gerespecteerd instituut op het gebied van Countering Violent Extremisme (CVE) en Rule of Law in relatie tot contraterrore (CT), en is daarmee belangrijke partner voor internationale CT en CVE projecten in derde landen.

en alle maatregelen nemen die noodzakelijk zijn en die binnen ons bereik liggen. Daarbij evalueren we constant of de aanpak voldoende gericht en dekkend is.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

BIJLAGE BIJ DE BELEIDSOPVOLGING DTN34: STAND VAN ZAKEN MOTIES EN TOEZEGGINGEN

1. Verlies Nederlandschap bij deelname aan non-statelijke strijdgroepen, (V)AO DTN 32 (28 mei 2013), motie Dijkhoff c.s, Kamerstuk 29 754, nr. 224
2. Stelsel bestemmingsvisa, (V)AO DTN 32 (28 mei 2013), motie Dijkhoff c.s., Kamerstuk 29 754, nr. 225
3. Paspoortmaatregelen in de Duitse en Nederlandse context, AO JBZ-raad (5 juni 2013), toezegging
4. In kaart brengen lokale best practices, (V)AO DTN 32 (28 mei 2013), motie Recourt c.s., Kamerstuk 29 754, nr. 222
5. Moslimgemeenschap aanspreken op hun verantwoordelijkheid, (V)AO DTN32 (28 mei 2013), Motie Recourt, Kamerstuk 29 754, nr. 223
6. Rol van buitenlandse financiering bij radicaliseringsprocessen in Nederland, (V)AO DTN32 (28 mei 2013), motie Segers c.s., Kamerstuk 29 754, nr. 221

1. Verlies Nederlandschap bij deelname aan non-statelijke strijdgroepen (motie Dijkhoff c.s)

In het AO DTN 32 heb ik de toezegging gedaan om te onderzoeken of in de Wet op het Nederlandschap het deelnemen aan non-statelijke actoren c.q. terroristische strijdgroepen ook kan leiden tot verlies van het Nederlandschap zoals bij het in vreemde krijgsmacht treden (naar analogie van artikel 205 Sr). Aanvullend daarop diende lid Dijkhoff c.s. een motie (29 754, nr. 224) in die de regering verzoekt om een wijziging van artikel 15 van de Wet op het Nederlandschap.

Ter uitvoering van deze motie is een wetsvoorstel opgesteld dat het mogelijk maakt het Nederlandschap in te trekken bij deelname aan een terroristische organisatie. Het voorstel is op 1 september jl. in consultatie gebracht. In het wetsvoorstel worden de verliesgronden van artikel 15 van de Rijkswet uitgebreid met een nieuwe verliesgrond, strekkende tot verlies van het Nederlandschap bij onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling wegens deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven (artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht). Daarnaast wordt de mogelijkheid voor intrekking van het Nederlandschap ingevoerd bij een onherroepelijke veroordeling op grond van artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht. Het gaat hier om het verschaffen of trachten te verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, of het overbrengen of verwerven kennis of vaardigheden daartoe. De consultatieperiode zal naar verwachting in november worden afgerond.

2. Stelsel bestemmingsvisa (motie Dijkhoff c.s.)

Inleiding

De leden Dijkhoff (VVD), Recourt (PvdA) en Oskam (CDA) dienden tijdens het VAO DTN 32 een motie in die de regering verzoekt om te onderzoeken of en op welke wijze een stelsel van bestemmingsvisa ingevoerd kan worden en aan de Kamer hierover te rapporteren (29 754, nr. 225). Doel van het stelsel zoals genoemd in de motie is het voorkomen van uitreis naar jihadistische strijdgebieden. De motie is aangenomen door de Kamer.

Om een stelsel van bestemmingsvisa een doeltreffende (uitvoerbare en handhaafbare) maatregel te laten zijn in relatie tot het voorkomen van uitreis naar jihadistische strijdgebieden is het van belang dat:

1. Er een multilateraal stelsel van bestemmingsvisa wordt ingevoerd dat betrekking heeft op het Schengengebied (25 Schengenlanden).
2. Er controle is op reisbewegingen in het Schengengebied.

Een bestemmingsvisum beperkt de vrijheid om Nederland te verlaten. Om een stelsel van bestemmingsvisa in te voeren moet aan de volgende juridische voorwaarden worden voldaan:

1. Het stelsel van bestemmingsvisa vergt een wettelijke grondslag;
2. Het moet een legitiem doel dienen;
3. Het moet noodzakelijk zijn in de democratische samenleving.

In deze korte notitie wordt verkend of een stelsel van bestemmingsvisa uitvoerbaar, handhaafbaar en juridisch houdbaar is. Uit de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en uit het juridische kader blijken fundamentele beperkingen. Het invoeren van een bestemmingsvisum levert een schending van mensenrechten op. Dit leidt tot de conclusie dat een stelsel van bestemmingsvisa weinig doeltreffend en juridisch onhaalbaar is.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Bij de invoering van een stelsel van bestemmingsvisa dient in de eerste plaats rekening te worden gehouden met het feit dat binnen de Schengenzone (25 landen) de binnengrenscontroles zijn afgeschaft. Op grond van het vrij verkeer van personen binnen de EU hebben EU-burgers het recht naar elke andere EU-lidstaat te reizen. Het is derhalve vanuit een oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zinloos om op nationaal niveau een stelsel van bestemmingsvisa in te stellen. Een dergelijk stelsel kan zeer eenvoudig omzeild worden door naar een ander land in het Schengen gebied of naar een andere EU-lidstaat te reizen en van daaruit door te reizen naar een jihadgebied.

Voorts kan Nederland een persoon met een andere nationaliteit dan de Nederlandse nationaliteit niet verbieden te reizen naar het land waarvan hij of zij de nationaliteit bezit. Zij hebben geen reisvisum nodig voor dat land. Dat geldt ook voor bipatriden (personen met een dubbele nationaliteit).

Ook een stelsel op EU-niveau (in het kader van Schengen) is niet uitvoerbaar en handhaafbaar. Het zou betekenen dat naast controles op uitreis ook gecontroleerd zou moeten worden wat de eindbestemming is. Het is zeer eenvoudig voor een persoon om uit te reizen naar een ander land dan het uiteindelijke bestemmingsland (in het geval van Syrië bijvoorbeeld naar Turkije). De laatste etappe van een dergelijke reis zou vervolgens illegaal gemaakt kunnen worden. De kans is groot dat wegens een gebrek aan vluchten niet op normale wijze naar het bestemmingsland gereisd kan worden, omdat er zelden reguliere vluchten vertrekken naar jihadistische strijdgebieden. De landen of regio's waarin zich jihadistische strijdgebieden bevinden liggen niet volledig geïsoleerd. De controle aan de grens bij deze landen kan minimaal of zelfs afwezig zijn, waardoor grenzen zonder controle te overschrijden zijn.

Hierbij wordt de kwestie of een EU-stelsel haalbaar is gelet op het krachtenveld (het vereist de medewerking van de Europese Commissie, het Europees Parlement en een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten in de Raad) daargelaten.

Verder kunnen de volgende obstakels genoemd worden:

- Veiligheids- en opsporingsdiensten moeten ongewenste reisbewegingen kunnen detecteren of tegengaan, maar hebben vaak geen of gebrekkige informatie tot hun beschikking en worden belemmerd door wetgeving.
- er bestaat binnen het Schengengebied geen sluitend systeem voor de systematische verzameling van passagiers- en reserveringsgegevens. Een dergelijk systeem is noodzakelijk voor de tijdige signalering van uitreizende (en terugkerende) jihadististen en ter handhaving van een mogelijk stelsel van uitreisvisa.
- een effectieve aanpak van jihadistische reisbewegingen uit Europa vraagt om het opzetten van een systeem waarmee reisgegevens mogen (wetgeving) en kunnen (systeem) worden gebruikt bij de bestrijding van terrorisme.

Vanwege deze belemmeringen en obstakels is een stelsel van bestemmingsvisa (zowel nationaal als Europees) moeilijk uit te voeren en te handhaven. Het zal derhalve weinig effectief zal zijn.

Juridische houdbaarheid

In het kader van een stelsel van de bestemmingsvisa staan juridisch gezien het recht van personen om zich vrijelijk te verplaatsen centraal. De vraag dient zich aan hoe een beperking op een reisbeweging zich verhoudt tot nationale, Europese en internationale juridische verplichtingen, waaronder de bestaande mensenrechtelijke verdragsverplichtingen en de Grondwet. Staan deze toe om, door middel van een stelsel van bestemmingsvisa, de bewegingsvrijheid van burgers te beperken door een verbod in te stellen op het zonder voorafgaande toestemming reizen naar bepaalde bestemmingen?

Op grond van het Vierde Protocol van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) heeft een ieder het recht welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten (artikel 2, tweede lid). Het recht het land te verlaten is ook opgenomen in het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR, artikel 12, tweede lid) en in de Grondwet (artikel 2, vierde lid). De verdragen laten toe dat het recht om het land te verlaten beperkt wordt, mits deze beperking gerechtvaardigd is. Dit is het geval indien voldaan is aan een aantal in genoemde artikelen geregelde voorwaarden. Ten eerste moet de vrijheid beperkende maatregel een wettelijke grondslag hebben. Voorts dient er een legitiem doel te worden nagestreefd en ten slotte moet worden gekeken of de beperkende maatregel noodzakelijk is in een democratische samenleving (artikel 2, derde lid, Vierde Protocol EVRM en artikel 12, derde lid, IVBPR). De vraag die dus beantwoord dient te worden is of een verbod om zonder voorafgaande toestemming te reizen naar bepaalde bestemmingen de toets aan deze voorwaarden doorstaat. Hieronder worden deze voorwaarden nader toegelicht en wordt aangegeven of aan deze voorwaarden wordt voldaan.

Voorwaarde 1: een wettelijke grondslag

Het stelsel van bestemmingsvisa beoogt een verbod op het reizen naar bepaalde bestemmingen. Dit betekent een beperking op het recht om het land te verlaten. Op dit moment bestaat er geen wettelijke bepaling waarin het verbod op het reizen naar bepaalde bestemmingen is geregeld. Het is echter wel toegestaan een dergelijke bepaling op te stellen. De Grondwet biedt daarvoor voldoende basis, door te stellen dat een ieder het recht heeft het land te verlaten, behoudens in de gevallen, bij de wet

bepaald (artikel 2, vierde lid). Kortom: op dit moment wordt weliswaar nog niet aan de eerste voorwaarde voldaan, maar indien er een basis gecreëerd wordt in de wet, zou voldaan kunnen worden aan de eerste voorwaarde.

Voorwaarde 2: een legitiem doel

Op grond van de tweede voorwaarde is een beperking op het recht het land te verlaten alleen gerechtvaardigd indien de beperking erop gericht is bepaalde specifiek genoemde belangen te beschermen. Volgens artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol van het EVRM mogen aan de uitoefening van dit recht geen andere beperkingen worden verbonden dan die noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Artikel 12, derde lid, IVBPR kent nagenoeg dezelfde formulering. Gesteld kan worden dat met een stelsel van bestemmingsvisa het belang van de openbare veiligheid, de handhaving van de openbare orde of het voorkomen van strafbare feiten wordt nagestreefd. Dit is, gelet op voormelde bepaling, een legitiem doel.

Voorwaarde 3: noodzakelijk in de democratische samenleving

Bij toetsing aan de derde voorwaarde, te weten of de beperking op het recht om het land te verlaten noodzakelijk is in een democratische samenleving, gaat het er onder meer om of het middel geschikt is om het doel te bereiken. Op grond van deze voorwaarde dient de beperking die door het verbod op het recht om het land te verlaten wordt gesteld door een stelsel van bestemmingsvisa, geschikt te zijn om te voorkomen dat personen naar Syrië afreizen om als lid van een terroristische organisatie deel te nemen aan de gewapende strijd en te voorkomen dat deze personen bij terugkeer een bedreiging vormen voor de Nederlandse veiligheid. Zoals eerder toegelicht is hierbij een aantal obstakels aan te wijzen, te weten:

- er zijn verschillende manieren om beperkingen op uitreis eenvoudig te omzeilen
- het systeem is praktisch weinig uitvoerbaar en handhaafbaar.

Vanwege deze obstakels wordt aan de derde voorwaarde, te weten dat de beperking op het recht noodzakelijk is in een democratische samenleving, niet voldaan. Het middel (een stelsel van bestemmingsvisa) is niet geschikt om het doel (tegenaan van uitreis om deel te nemen aan gewapende strijd) te bereiken. Dit betekent dat een stelsel van bestemmingsvisa waarmee het zonder voorafgaande toestemming reizen naar een bepaalde bestemming wordt verboden, een ongeoorloofde beperking oplevert op het recht om het land te verlaten. Het invoeren van een dergelijk stelsel is vanwege deze schending van het recht het land te verlaten in strijd met mensenrechtenverdragen (artikel 12, tweede lid en derde lid, IVBPR en artikel 2, tweede en derde lid, Vierde Protocol bij het EVRM).

Voor zover er sprake is van het beperken van reisbewegingen naar andere lidstaten van de EU (bijvoorbeeld om het uitreizen via andere lidstaten af te snijden) komt dit in strijd met het uitreisrecht van EU-burgers naar andere EU-lidstaten (artikelen 20 en 21 EU-Werkingsverdrag en richtlijn 2004/38). Deze rechten kunnen enkel worden onderworpen aan beperkingen en voorwaarden waarin de EU-verdragen en de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen voorzien, bijvoorbeeld vanwege redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Dit zal

moeten voldoen aan de strikte voorwaarden van richtlijn 2004/38 en de rechtspraak van het EU-Hof.

Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat een stelsel van bestemmingsvisa niet voldoet aan de noodzakelijke vereisten. Zoals aangegeven is de invoer van een stelsel van bestemmingsvisa niet doeltreffend, omdat beperkingen op uitreis eenvoudig te omzeilen zijn (zowel bij een nationaal stelsel als een stelsel op EU niveau) en het systeem praktisch weinig uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Uit de juridische analyse blijkt dat invoering van een stelsel van bestemmingsvisa stuit op fundamentele juridische bezwaren.

Het invoeren van een dergelijk stelsel vormt een ongerechtvaardigde beperking op het recht het land te verlaten, omdat niet hard te maken is, dat de beperking op dit recht een noodzakelijk, effectief middel is om het doel – het voorkómen dat jihadstrijders afreizen – te bereiken en aldus onze democratische samenleving te beschermen. Dit betekent dat het invoeren van een stelsel van bestemmingsvisa neer zou komen op een schending van het recht het land te verlaten, wat in strijd zou zijn met mensenrechtenverdragen (artikel 12, tweede en derde lid, IVBPR en artikel 2, tweede en derde lid, Vierde Protocol bij het EVRM).

De conclusie van het onderzoek naar de doeltreffendheid en legitimiteit van een stelsel van bestemmingsvisa is dat een dergelijke maatregel juridisch onhaalbaar is en qua effectiviteit weinig toegevoegde waarde heeft. Gezien deze conclusie is niet nader ingegaan op de wijze waarop een dergelijk stelsel ingevoerd zou kunnen worden.

3. Paspoortmaatregelen in de Duitse en Nederlandse context (toezegging aan lid van Oosten)

Tijdens het AO JBZ-raad van 5 juni 2013 (Kamerstuk 32 317, nr. 184) is, n.a.v. een verzoek van de heer van Oosten, toegezegd de Kamer nader te informeren over de maatregelen ten aanzien van een terugkeerverbod dat in Duitsland mogelijk is en of/hoe dergelijke maatregelen in breder Schengen verband worden overgenomen?

Allereerst moet vermeld worden dat het in het Schengengebied geldende visumstelsel niet relevant is voor paspoortmaatregelen of terugkeerverboden. Het Schengen visumstelsel ziet op het verlenen van visa aan derdelanders die Schengenlanden in willen reizen.

De Duitse mogelijkheden zien niet specifiek op een terugkeerverbod, maar richten zich op het nemen van paspoortmaatregelen en het daarmee complexer maken van in- en uitreis en het verkrijgen van een signalering in het systeem voor paspoortsignalering. Op grond van de Duitse Paspoortwet kunnen de Duitse autoriteiten weigeren een paspoort af te geven. Ook kan het bevoegd gezag het werkingsgebied of de duur van de geldigheid van het paspoort beperken. Bovendien voorziet de Duitse Paspoortwet in de mogelijkheid om een paspoort in te trekken, indien sprake is van een gegrond vermoeden dat de paspoortbezitter een «bedreiging vormt voor de interne of externe veiligheid of andere wezenlijke belangen van de Bondsrepubliek Duitsland». Verder kunnen in Duitsland de deelstaten in individuele gevallen verordonneren dat de houder van een identiteitskaart niet het recht heeft om Duitsland te verlaten, indien sprake is van het genoemde vermoeden. Deze maatregel kunnen aansluitend worden opgenomen in het Duitse systeem voor paspoortsignalering. De deelstaten en de federale politie (verantwoor-

delijk voor het toezicht op het grensoverschrijdende verkeer) dienen te verhinderen dat Duitse burgers zonder een geldig paspoort of identiteitsbewijs of indien sprake is van redelijke gronden dat hij/zij een «bedreiging vormt voor de interne of externe veiligheid of andere wezenlijke belangen van de Bondsrepubliek Duitsland» het land verlaten.

Voor Nederland geldt dat er gronden zijn om de afgifte van een nieuw paspoort te weigeren of het in bezit zijnde paspoort (na inhouding) vervallen te verklaren (gelet op de identificatieplicht kan de Nederlandse identiteitskaart niet worden geweigerd of vervallen worden verklaard). Wanneer het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokkenen buiten het Koninkrijk handelingen zal verrichten die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk of een of meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden, dan kan het Nederlandse paspoort worden geweigerd of vervallen worden verklaard (artikel 23 Paspoortwet). De Minister die het aangaat kan een persoon op deze grond laten opnemen in het zogenoemde register paspoortsignaleringen (artikel 25 Paspoortwet). Het opnemen in het register vergt een gegronde, onderbouwd vermoeden dat de betrokkene voornoemde handelingen daadwerkelijk gaat verrichten. Aan het verzoek tot opnamen dient een gedegen motivatie ten grondslag te liggen. Van de opname in het register, worden de paspoortuitgevende instanties (o.a. gemeenten en Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland) op de hoogte gesteld. Bij het verzoek tot opname in het register paspoortsignaleringen, kan worden aangegeven dat de persoon ook in het Opsporingsregister moet worden vermeld in verband met het inhouden van het te vervallen verklaren paspoort. De politie of KMar die bij (grens)controle van de persoon het OPS raadplegen, zien vervolgens dat het document moet worden ingehouden.⁷

De Duitse maatregelen zijn, kortom, op hoofdlijnen vergelijkbaar met de in Nederland mogelijke maatregelen. In beide landen is het mogelijk om een paspoort te weigeren of vervallen te verklaren indien er een gegronde vermoeden bestaat dat de interne of externe veiligheid in het geding is. Deze maatregel is dan ook onderdeel van het instrumentarium dat in de multidisciplinaire casusgerichte aanpakken wordt overwogen.

4. In kaart brengen lokale best practices (motie Recourt c.s.)

Tijdens het VAO DTN 32 dienden de leden Recourt en Berndsen-Jansen een motie in waar zij de regering verzoeken om best practices in gemeentelijk beleid tegen radicalisering in kaart te brengen (Kamerstuk 29 754, nr. 222).

De opgedane ervaring van de afgelopen jaren leert dat de kern van een goede lokale aanpak bestaat uit:

1. *Preventieve maatregelen om de weerbaarheid van kwetsbare personen en groepen te verhogen en een ontmoedigend klimaat te versterken.* Daarbij kan gedacht worden aan:
 - trainingen om identiteit te versterken en weerbaarheid te verhogen;
 - opvoedingsondersteuning;
 - vergroten van democratisch bewustzijn;

⁷ De mogelijkheid om in de beschreven situatie een paspoort te kunnen weigeren of vervallen te verklaren, moet overigens niet worden verward met het intrekken van de Nederlandse nationaliteit bij een onherroepelijke veroordeling wegens deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven (artikel 140a van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht).

- het leren van vaardigheden om beter aan het publiek domein te kunnen deelnemen.
- 2. *Vergroten kennis en kunde over het radicaliseringsproces d.m.v. voorlichting en training.*
 - De afgelopen jaren is een reeks van handreikingen, (verdiepings)-trainingen en e-learning modules ontwikkeld en verzameld in een «Toolbox Extremisme», die die op 4 november jl. publiekelijk is gelanceerd.
- 3. *Goed contact onderhouden met formele en informele partners en sleutelfiguren.*
 - De sleutelfiguren worden getraind, waarbij hun kennis over radicalisering wordt vergroot en ze vaardigheden leren om met radicaliserende jongeren om te gaan. Ze kunnen worden ingezet in het kader van preventie, signaleren en interveniëren. Een goed voorbeeld is het project «Sleutelfiguren» van de gemeente Amsterdam
- 4. *Organiseren van een multidisciplinair casusoverleg*
 - In een multifunctioneel casusoverleg kunnen signalen besproken en geduid worden. En kunnen afspraken worden gemaakt wie wat gaat doen.
 - Een multidisciplinair casusoverleg kan georganiseerd worden binnen het veiligheidshuis of binnen andere bestaande overlegstructuren voor bijzondere doelgroepen.
 - Afhankelijk van de situatie kan ook een apart casusoverleg worden opgericht, zoals nu is gebeurd in een aantal gemeenten die met jihadreizigers te maken hebben.
- 5. *Creëren van mogelijkheden om te interveniëren.*
 - Bij interventies om individuen los te weken uit de extremistische context (sociale disengagement en/of ideologische de-radicalisering) gaat het altijd om maatwerk.
 - De begeleiding kan zowel materieel als immaterieel zijn of beiden. Materieel in de zin van een zinvolle dagbesteding, zoals werk, stage school of immaterieel door de geradicaliseerde persoon religieus/ideologisch te begeleiden met als doel het «denken» te beïnvloeden/veranderen, respectievelijk de horizon te verbreden.
 - Gemeenten met ervaring met de-radicalisering (van jihadisten) zijn o.a. Den Haag en Amsterdam.

Een groot aantal lokale praktijkvoorbeelden op het terrein van radicalisering, zoals het «handelingskader» en «database Polarisation en Radicalisation» is ondergebracht in de Toolbox Extremisme die te vinden is op de website van de NCTV. De NCTV deelt ook doorlopend praktische ervaringen met lokale partners die worstelen met radicaliseringsproblematiek. De NCTV heeft ingang bij alle relevante partijen (gemeenten, politie, RID, jongerenwerk, jeugdzorg, veiligheidshuis enz.) en neemt geregeld contact op voor informatiedeling en behoeftepeiling. Bovendien onderhoudt de NCTV een besloten netwerk van eerstelijnsprofessionals met als doel kennis en ervaring te genereren en te delen. Geregeld worden met relevante gemeenten en sectoren bijeenkomsten georganiseerd om kennis, samenwerkingsverbanden en interventiemogelijkheden onder de aandacht te brengen. Een voorbeeld is de bijeenkomst die in juni 2013 is gehouden voor die gemeenten die te maken hebben met (potentiële) jihadreizigers.

Tot slot vindt ook internationale uitwisseling van kennis en aanpakken plaats, bijvoorbeeld in reguliere bijeenkomsten van de voorlopende Europese landen op dit terrein (in het door Nederland opgericht European Policy Planners Network (PPN) en via het door de Europese Commissie opgerichte «Radicalisation Awareness Network for Frontline-practitioners in Countering Extremism» (RAN).

5. Vergroten betrokkenheid Moslimgemeenschap bij de aanpak (motie Recourt)

Tijdens het VAO DTN 32 diende lid Recourt een motie in waarin hij de regering verzoekt om de moslimgemeenschap maximaal te betrekken bij het verkleinen van het draagvlak voor de gewapende strijd in Syrië (Kamerstuk 29 754, nr. 223). Aan de motie wordt uitvoering gegeven door zelforganisaties en vertegenwoordigers en sleutelfiguren van de Nederlandse moslimgemeenschappen meer bewust te maken van de geweldsdreiging die mogelijk kan uitgaan van terugkerende jihadreizigers en door met hen te bespreken welke rol zij kunnen spelen bij het versterken van een ontmoedigend klimaat. Gezamenlijk wordt gesproken over de wijze waarop de potentiële dreiging van terugkeerders het hoofd kan worden geboden en wat de wederzijdse rol daarbij is. Dit gebeurt in een reeks aantal landelijke bijeenkomsten die gezamenlijk worden georganiseerd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

6. Rol van buitenlandse financiering bij radicaliseringsprocessen in Nederland (motie Segers c.s.)

Tijdens het VAO DTN 32 diende lid Segers c.s. een motie in die de regering verzoekt om een onderzoek te doen naar de rol van buitenlandse financiering bij radicaliseringsprocessen in Nederland.

In de motie is verwoord dat verschillende «onvrije landen» financiële steun verlenen aan Nederlandse moskeeverenigingen en andere organisaties. Al langere tijd leven er zorgen in politiek en samenleving omtrent de mogelijke ongewenste effecten van financiering van moskeeën vanuit het buitenland. In de afgelopen jaren heeft het thema dan ook met enige regelmaat aandacht gekregen.

Om de motie uit te voeren, laat ik samen met mijn collega van SZW een onafhankelijk onderzoek verrichten naar deze vorm van financiering en de mogelijke risico's die daar uit voort kunnen vloeien. In overleg met diverse overheidspartijen is de onderzoeksvraag die uit deze motie voortvloeit nader ingekaderd en uitgewerkt. De vraagstelling voor het te verrichten onderzoek luidt:

- Wat is de mate en aard van de financiering vanuit niet-democratische landen aan Nederlandse moskeeverenigingen en andere organisaties in de afgelopen tien tot vijftien jaar? Hierbij moet de mogelijke financiële steun vanuit zowel statelijke als non-statale actoren in ogenschouw worden genomen.
- Onder welke voorwaarden worden Nederlandse moskeeverenigingen en andere organisaties financieel ondersteund?
- Wordt via financiering ook (actieve) invloed uitgeoefend op het beleid van de organisaties?
- In welke mate draagt financiering/beïnvloeding bij aan ongewenste processen die de kernwaarde van de Nederlandse democratische rechtsstaat raken (waaronder radicalisering/terrorisme)?
- Is het bestaande toetsings-, handhavings- en sanctiekader adequaat om eventuele ongewenste effecten van buitenlandse financiering te detecteren en tegen te gaan? Zo niet, hoe zouden die kaders kunnen worden verbeterd?
- Zijn er ervaringen in andere landen met betrekking tot het tegengaan van mogelijke ongewenste beïnvloeding via buitenlandse financiering van religieuze instellingen tegen die Nederland tot voorbeeld kunnen strekken?

Ik heb deze onderzoeksvragen voorgelegd aan het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) met het verzoek genoemd onderzoek uit te (laten) voeren. Het is niet uit te sluiten dat boven vermelde vragen nog worden bijgesteld, afhankelijk van de methodologische mogelijkheden de vragen afdoende te beantwoorden. Het onderzoeksproces van het WODC loopt momenteel en zal naar verwachting 6 tot 12 maanden duren. Het is daarom nog niet mogelijk om uw Kamer momenteel reeds te informeren over de bevindingen. Tot slot wil ik benadrukken dat gedurende de looptijd van het onderzoek de overheidsdiensten alert blijven op tekenen van ongewenste beïnvloeding van religieuze instellingen vanuit het buitenland middels financiële steun.