

Vergaderjaar 2020–2021

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 659

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2021

Op 18 maart 2019 werd Nederland opgeschrikt door een aanslag in een tram in Utrecht. Er vielen vier dodelijke slachtoffers, meerdere personen raakten (zwaar)gewond of waren getuige van deze buitengewoon traumatiserende gebeurtenis. De dader Gökmen T (hierna: «T») is dezelfde dag nog aangehouden en zit inmiddels een levenslange gevangenisstraf uit.

Gezien de ernst en maatschappelijke impact van deze aanslag en het belang om lessen mee te nemen voor toekomstig optreden, is uw Kamer toegezegd dat een leerevaluatie zou worden uitgevoerd. Laatstelijk op 18 december 2020 is uw Kamer door de Minister van Justitie en Veiligheid geïnformeerd over de stand van zaken (Kamerstuk 28 684, nr. 644). Daarin is aangegeven dat, naast de leerevaluaties, de Inspectie van Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) als kritische en onafhankelijke partij de evaluaties zou valideren en een overkoepelende analyse zou uitvoeren. Inmiddels zijn alle leerevaluaties gereed en door de Inspectie gevalideerd. Daarnaast heeft de Inspectie op basis van de leerevaluaties en eigen onderzoek ook haar eigen overkoepelende analyse afgerond.

De overkoepelende analyse van de Inspectie, alsmede de leerevaluaties naar enerzijds beslissingen die zijn genomen ten aanzien van de dader in relatie tot zijn strafrechtelijke verleden en anderzijds naar de mogelijke signalen van radicalisering, psychische problematiek en geweldsbereidheid bieden wij u hierbij aan.^{1, 2}

De Minister van Justitie en Veiligheid en de burgemeester van Utrecht hebben op meerdere momenten met verschillende nabestaanden en

¹ Bij deze leerevaluaties waren betrokken: Nationale Politie (NP), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), gemeente Utrecht, het Openbaar Ministerie (OM), Reclassering Nederland (RN), Zorg en Veiligheidshuis Utrecht, Veiligheidsregio Utrecht, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

slachtoffers van de aanslag gesproken. Dit waren indringende gesprekken die een onuitwisbare indruk hebben gemaakt. Het leed dat nabestaanden en slachtoffers is aangedaan kan niet ongedaan worden gemaakt; zij zullen altijd met deze vreselijke gebeurtenis en de gevolgen daarvan moeten leven. Dit sterkt ons voornemen om alles te doen wat in onze rechtsstaat mogelijk is om soortgelijke gebeurtenissen in de toekomst te voorkomen. Wij staan als samenleving niet machteloos tegenover dit geweld. Om het risico op een terroristische aanslag te verkleinen hanteert Nederland een brede benadering met tal van organisaties en professionals die zich dagelijks inzetten om terrorisme en extremisme te bestrijden en aanslagen te voorkomen³. Zij trekken lering uit deze gebeurtenis met als doel de aanpak verder te versterken. De lessen die zijn getrokken en de maatregelen die zijn genomen worden in deze brief uiteengezet.

1. Opbouw van deze brief

De brief heeft de volgende structuur:

- In paragraaf 2 worden de evaluatieprocessen beschreven die de organisaties naar aanleiding van aanslag in Utrecht hebben uitgevoerd.
- Paragraaf 3 behandelt de beslissingen die zijn genomen ten aanzien van T. in relatie tot zijn strafrechtelijke verleden en de uitwisseling en opvolging van signalen waaruit zou kunnen blijken dat T. mogelijk was geradicaliseerd, psychische problematiek had en/of gewelddadig was.
- In paragraaf 4 wordt ingegaan op de vraag van het lid Van der Staaij (SGP) over de aanpak van extremisme en terrorisme, en personen die een uitgebreid strafblad hebben en bekend zijn in extremistische kringen. Hier wordt eveneens ingegaan op de vraag of T. is geradicaliseerd in de gevangenis.
- Paragraaf 5 van deze brief gaat in op het handelen van de crisisorganisaties op de dag van de aanslag;
- Tot slot gaat paragraaf 6 in op de (gezamenlijke) inspanningen van de betrokken organisaties om in de toekomst aanslagen te voorkomen.

In de brief ligt voor het overgrote deel de nadruk op die aspecten die aan de orde komen in het rapport van de Inspectie. De leerevaluaties van de organisaties zelf (zie onder 2) gaan uitvoeriger in op zaken als de (schorsing van) de voorlopige hechtenis en de maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (ook wel: ISD-maatregel).

2. Evaluatieprocessen

Na de aanslag hebben de betrokken organisaties zelf de gebeurtenissen van 18 maart 2019 en wat daaraan vooraf ging geëvalueerd. De leerevaluaties zien op:

- A. de beslissingen die zijn genomen ten aanzien van T. in relatie tot zijn strafrechtelijke verleden (onder begeleiding van ABDTOPConsult);⁴
- B. het onderkennen, uitwisselen en opvolgen van signalen waaruit zou kunnen blijken dat T. mogelijk was geradicaliseerd, psychische problematiek had en/of gewelddadig was (uitgevoerd door de NCTV);

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Kamerstuk 29 574, nr. 563.

⁴ Deze evaluatie is uitgevoerd door de Nationale Politie, Reclassering Nederland, DJI en het OM, in de beginfase onder begeleiding van het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De evaluatie is uiteindelijk afgerond onder begeleiding van ABD Topconsult, in opdracht van de secretaris-generaal van het Ministerie van JenV. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

- C. het functioneren van de nationale crisisstructuur (uitgevoerd door de NCTV);
- D. samenvatting evaluatie inzet politie schietincident Utrecht (uitgevoerd door de politie);
- E. leerevaluatie gericht op de multidisciplinaire crisisrespons en op de raakvlakken met partners (in opdracht van de gemeente Utrecht uitgevoerd door het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, COT).

De Inspectie heeft alle evaluaties gevalideerd. De Inspectie heeft voor het opstellen van haar overkoepelende analyse de afzonderlijke leerevaluaties als basis genomen en deze in samenhang gezien.

Op 10 december 2019 ontving u de validaties over de evaluatie van de politie met betrekking tot de inzet van de politie en de evaluatie van de NCTV over het functioneren van de nationale crisisstructuur. Bij die gelegenheid bent u tevens geïnformeerd over de uitkomsten van deze twee evaluaties.^{5, 6} De Inspectie beoordeelde deze evaluaties, evenals de leerevaluatie gericht op de crisisrespons uitgevoerd door de gemeente Utrecht, als betrouwbaar.

De Inspectie constateerde ook dat de evaluatie over mogelijke signalen van radicalisering, psychische problematiek en/of geweldsbereidheid, betrouwbaar was. In de evaluatie over het strafrechtelijk verleden van T. zag de Inspectie enkele tekortkomingen. Om deze reden heeft zij aanvullend onderzoek uitgevoerd. Ook bleek dat de evaluaties over het strafrechtelijk verleden van T. (A) en mogelijke signalen van radicalisering, psychische problematiek en/of geweldsbereidheid (B), niet goed op elkaar aansloten.

De evaluaties over het strafrechtelijk verleden van T. (A) en mogelijke signalen van radicalisering (B) hebben veel tijd in beslag genomen. Hierdoor hebben de slachtoffers en nabestaanden en uw Kamer lang moeten wachten op een samenhangend beeld van de gebeurtenissen van 18 maart 2019, de lessen die hieruit zijn geleerd en de maatregelen die naar aanleiding van de aanslag zijn genomen. Dit betreuren wij. De lange duur van deze evaluatiedelen houdt verband met onder meer de complexiteit van de materie, het gegeven dat bij de evaluatie negen organisaties of organisatieonderdelen betrokken waren en de extra aandacht die als gevolg hiervan noodzakelijk was voor het, conform de regels van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), delen van informatie tussen deze organisaties.⁷ Wij onderschrijven de gedachte van de Inspectie dat, indien zich in de toekomst onverhoopt weer een vergelijkbaar ernstig, grootschalig en complex incident voordoet, het wenselijk zou zijn dat de Inspectie direct zelf onderzoek verricht.

⁵ Kamerstuk 28 684, nr. 590.

⁶ Kamerstuk 28 684, nr. 590.

⁷ Privacybescherming is een groot goed en duurzaam verankerd in wetgeving. Sinds 2018 is dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Gegevens kunnen alleen gedeeld worden indien dit gebeurt met inachtneming van dit wettelijke kader.

3. De beslissingen die zijn genomen ten aanzien van T. in relatie tot zijn strafrechtelijke verleden en het onderkennen, uitwisselen en opvolgen van signalen waaruit zou kunnen blijken dat T. mogelijk geradicaliseerd, psychische problematiek had en/of gewelddadig was

3.1 Aanbeveling Inspectie: Om tot een integrale systematische aanpak te komen beveelt de Inspectie dringend aan – daar waar de ernst en frequentie van de delicten daar aanleiding toe geven – actief en structureel gebruik te maken van de daarvoor opgerichte overleggremia.

In haar centrale conclusie stelt de Inspectie dat voorafgaand aan 18 maart 2019 politie, Openbaar Ministerie (OM) en de Dienst Justitiële Instellingen (DJI) onvoldoende gebruik hebben gemaakt van bestaande overleggremia om de multi-problematiek van betrokkene te bespreken en gezamenlijk aan te pakken. De Inspectie had het logisch gevonden als op zijn minst het vuurwapenbezit en daarmee de interne classificatie vuurwapengevaarlijk (2013) en het signaal van radicalisering (het incident met de geestelijk verzorger in een PI in 2016) in het Zorg- en Veiligheidshuis waren besproken. Dit is niet gebeurd, omdat het label vuurwapengevaarlijk een interne politieclassificatie is en het signaal van radicalisering niet bekend is geworden bij het Zorg- en Veiligheidshuis in Utrecht en bij de reclassering.

De Inspectie is van mening dat er op meerdere momenten (vuurwapenbezit in 2013, perioden van verblijf in detentie en de recidive gedurende de periode van schorsing) aanleiding is geweest voor de betrokken partijen (politie, OM, DJI) om contact met elkaar op te nemen en in gezamenlijkheid op te trekken. Daarbij hadden de partijen de gemeente Utrecht en ook de reclassering moeten betrekken. Er is onvoldoende gebruik gemaakt van bestaande overleggremia om tot een gezamenlijke interventie te komen. De Inspectie concludeert verder dat hierdoor onvoldoende (gezamenlijke) aandacht is geweest voor de multi-problematiek van betrokkene. De Inspectie benadrukt dat risico's nooit uitgesloten kunnen worden, wel is het zaak de risico's voor de samenleving zo klein mogelijk te maken. Dat is in dit geval onvoldoende gebeurd; betrokkene had beter in beeld kunnen zijn.

Alle partijen in de veiligheidsketen zijn zich bewust van het belang van het verkrijgen van een zo compleet mogelijk beeld van een persoon, waarbij de aansluiting tussen straf, zorg en sociaal domein belangrijk is. De betrokken organisaties typeren T. als een veelpleger die, hoewel hij door daad en gedrag regelmatig ronduit lastig was, niet in bijzondere mate opviel vergeleken met andere veelplegers. Op basis van zijn patroon van strafbare feiten was dan ook niet te voorzien dat er een geweldsuitbarsting zou komen zoals die op 18 maart 2019 in Utrecht plaatsvond. Hierbij wordt opgemerkt dat de totale groep veelplegers in Nederland omvangrijk is, evenals de groep personen met multi-problematiek. Het belang de risico's voor de samenleving zo klein mogelijk te houden onderschrijven wij, maar de realiteit is ook dat niet alle personen met een veelvoorkomend profiel zoals T. voortdurend en afdoende in de gaten kunnen worden gehouden.

Tegelijkertijd zien alle betrokken organisaties het tijdig onderkennen van mogelijke radicalisering als een gezamenlijke opdracht. Het blijft buitengewoon complex om aan de hand van incidentele en niet altijd eenvoudig te duiden uitlatingen en/of gedragingen mogelijk toekomstig gedrag te voorspellen. Dat geldt zeker als er geen integraal beeld bestaat van gedragingen en/of uitlatingen. Betrokken partijen hebben daarom een aantal concrete verbeteringen doorgevoerd en/of in gang gezet. Het gaat

hierbij om (1) een verbeterde opvolging en overdracht van signalen van radicalisering, zowel binnen detentie als tussen justitiële inrichtingen en ketenpartners, zoals gemeenten; (2) het zorgdragen voor een structurele communicatie tussen DJI en het OM over strafbare feiten die in detentie plaatsvinden en (3) een verbeterde aanpak van de multi-problematiek. Daarnaast is er onverminderde inzet als het gaat om alleenhandelende daders. Bij al deze onderdelen, die hieronder kort beschreven worden, staat het optimaliseren van de informatiedeling centraal. Het uitgangspunt daarbij is dat betrokken organisaties, bij gevallen waarin sprake is van signalen van radicalisering, alert zijn en adequaat handelen.

Verbeterpunten in de opvolging van mogelijke signalen van radicalisering

De leerevaluatie stelt vast dat er tussen de penitentiaire inrichtingen onderling en met ketenpartners (zoals gemeenten) buiten de melding aan het Gedetineerden Recherche Informatiepunt (GRIP) geen informatie is gedeeld over het mogelijke signaal van radicalisering in 2016 en 2017 vanuit DJI.

De melding van het mogelijke signaal van radicalisering in oktober 2016 werd door DJI bij het Gedetineerden Recherche Informatiepunt gemeld. Dit conform het destijds geldende protocol. Aan gemeenten of andere organisaties die betrokken zijn bij (ex-)gedetineerden, werd in die tijd alleen informatie aangeleverd over de stand van zaken op de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie.⁸ Voor het delen van signalen van radicalisering was op dat moment bij DJI geen juridische grondslag.

Het GRIP deed melding van dit signaal binnen bij de Contra-Terrorisme Extremisme Radicalisering (CTER) infocel van de politie. De Nationale Politie beschikte wel over een grondslag om informatie te delen. Omdat T. op dat moment niet bekend was in de CTER-systemen en er binnen de politie-systemen daarnaast geen andere informatie over mogelijke radicalisering geregistreerd stond die het signaal kon ondersteunen, werd dit signaal door de politie als een eerste indicatie gezien. De politie oordeelde dat hiermee onvoldoende grond was om T. aan te merken als CTER-subject. Aan DJI werd wel het advies gegeven om het gedrag van T. goed te monitoren. De politie heeft T. niet bij het lokale multidisciplinaire radicaliseringsoverleg⁹ ingebracht.

De Inspectie concludeert terecht dat deze communicatie aandacht behoeft. Hoewel op de juiste wijze uitvoering is gegeven aan de geldende procedures en afspraken zijn naar aanleiding van de aanslag de interne afwegingen en handelingen kritisch bezien en is de werkwijze aangepast.

De politie heeft de werkwijze zo ingericht dat op dit moment signalen van radicalisering onder meer via de CT-infobox¹⁰, of rechtstreeks met partners waaronder gemeenten gedeeld kunnen worden. Dit geldt voor personen die zich niet in detentie bevinden. Inzake (TA¹¹-)gedetineerden die signalen van radicalisering vertonen wordt sinds april 2019 voorzien in

⁸ ID-bewijs, onderdak, werk en inkomen, schulden, zorg.

⁹ Deelnemers aan het lokale casuoverleg zijn gemeente, Politie, OM, Reclassering en Raad voor de Kinderbescherming. Onder voorzitterschap van de gemeente beoordelen de partijen een casus vanuit hun eigen expertise en bepalen zo nodig een interventiestrategie om risico's te verkleinen.

¹⁰ De CT Infobox is een samenwerkingsverband van partijen binnen het veiligheids-, opsporings- en inlichtingendomein: AIVD, MIVD, Landelijke Eenheid van de politie, KMar, IND, FIOD-ECD, OM, FIU-NL, Inspectie SZW en NCTV.

¹¹ Terroristenafdeling van de Dienst Justitiële Instellingen (DJI).

het informeren en betrekken van ketenpartners en gemeenten. Deze aanpak wordt hieronder nader beschreven.

Om gedurende detentie mogelijke signalen van radicalisering beter te onderkennen en er (na detentie) opvolging aan te kunnen geven is in januari 2019 gestart met het vormgeven van het Meldpunt Radicalisering en het Multidisciplinair Afstemmingoverleg Resocialisatie (MAR). Hierover is uw Kamer eerder geïnformeerd.¹² Het Meldpunt Radicalisering en het MAR worden aangestuurd vanuit het DJI Programma Aanpak Radicalisering en Extremisme. Het Meldpunt Radicalisering en het MAR richten zich niet alleen op gedetineerden op de terroristenafdelingen, maar ook op gedetineerden in reguliere penitentiaire inrichtingen waarbij (mogelijk) sprake is van signalen van radicalisering. Het uitwisselen van informatie tussen DJI en het Gedetineerden Recherche Informatiepunt bij signalen van radicalisering, is in samenwerkingsafspraken vastgelegd. Thans is juridisch geborgd dat naar aanleiding van iedere melding contact kan worden opgenomen met het Gedetineerden Recherche Informatiepunt en andere ketenpartners, om na te gaan of aanvullende informatie beschikbaar is over de betrokken persoon in relatie tot radicalisering. Langs deze weg wordt de informatie verrijkt waarna terugkoppeling volgt naar de betrokken inrichting. Sinds april 2019 vindt binnen DJI registratie plaats van alle meldingen van mogelijke radicalisering. Indien sprake is van een zorgelijk beeld wordt een MAR georganiseerd. Aan penitentiaire inrichtingen is tevens verzocht om de informatie die bekend is vanuit eerdere detentieperiodes te raadplegen om zo een goed beeld te krijgen van de betrokkene.

Om ervoor te zorgen dat deze signalen van radicalisering in detentie ook de betrokken gemeente bereikt (waar de gedetineerde vandaan komt of na detentie weer naar zal terugkeren) wordt deze standaard uitgenodigd voor een casusbespreking in het MAR. De gemeente kan, vanuit de regierol die het vervult in het multidisciplinair casuoverleg radicalisering, ervoor zorgen dat informatie die in detentie verzameld is, verbonden wordt met hetgeen rondom de gedetineerde bekend is buiten de penitentiaire inrichting. Andersom gebeurt overigens ook regelmatig dat gemeenten via de Zorg- en Veiligheidshuizen een casus aandragen voor bespreking in het MAR.

Het MAR en de ontvangende gemeente vormen hierbij de verbinding tussen penitentiaire inrichtingen en relevante partners in het Zorg- en Veiligheidshuis. Deze verbinding zorgt ervoor dat er een goed en integraal beeld beschikbaar is binnen en buiten detentie waarop een passende vervolgaanpak kan worden ontwikkeld, onafhankelijk van waar een persoon zich bevindt.

¹² Kamerstuk 19 637, nr. 2505.

Schematisch ziet het er als volgt uit:



Het Meldpunt Radicalisering en het MAR zijn in april 2019 van start gegaan.

Daarnaast is door de NCTV samen met een aantal ketenpartners het Werkmodel Veilige Re-integratie ontwikkeld dat naar verwachting vanaf augustus 2021 voor de ketenpartners beschikbaar is. Dit werkmodel voorziet in een gezamenlijke werkwijze die eraan bijdraagt dat ketenpartners met betrokkenheid in de casus een integraal beeld krijgen van een persoon voor, tijdens en na detentie, om aan de hand hiervan re-integratiestappen te bepalen. Tevens biedt dit werkmodel een basis voor het delen en analyseren van informatie ten behoeve van een overdracht van een casus binnen de keten, waaronder van het MAR naar het lokale casuoverleg.

Informatie-uitwisseling DJI – OM

De Inspectie merkt op dat DJI en het OM werken aan een werkwijze om informatiedeling tussen beide organisaties meer structureel vorm te geven en te borgen. Dan kan informatie (zoals bijvoorbeeld het kopstoot-incident in een penitentiaire inrichting) tijdig bij het OM terecht komen en als mogelijke input dienen voor besluitvorming en advisering van de rechter. De Inspectie acht het van belang dat hier op korte termijn concreet invulling aan wordt gegeven en zal dit monitoren.

DJI doet conform haar aangiftebeleid altijd aangifte bij de politie van misdrijven door gedetineerden. Dit betekent niet altijd dat het OM via deze weg ook zeer snel in kennis wordt gesteld van een dergelijk misdrijf, zo blijkt uit de leerevaluaties en het rapport van de Inspectie. Daarom hebben het OM en DJI een tijdelijk proces ingericht om te borgen dat het OM (en via die instantie ook de zittende magistratuur) op de hoogte is van – ook zeer recente – misdrijven die zijn gepleegd tijdens detentie. In de afgelopen periode is onderzocht hoe een structureel, toekomstvast proces kan worden ingericht. Met name wordt nu onderzocht of een dergelijke taak kan worden ondergebracht bij het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE) van het Centraal Justitieel Incassobureau. Dit centrum heeft onder de wet Uitvoering strafrechtelijke beslissingen een rol gekregen als operationeel ketenregisseur. Momenteel worden de uitvoeringsgevolgen in kaart gebracht, waarna hierover een definitief besluit genomen wordt.

Verbeterpunten in de aanpak van multi-problematiek

Bij een groot deel van de verdachtenpopulatie spelen problemen op meerdere leefgebieden. Het is dan van belang dat de juiste informatie bij alle relevante ketenpartners komt, waarbij ook het beeld vanuit de zorg en het sociaal domein wordt meegenomen als contextinformatie in relatie tot het delict en recidiverisico. Uit de verschillende onderzoeken komt naar voren dat T. een zorgmijder is. Daarmee was er vrijwel geen informatie beschikbaar vanuit zorgpartners. Ook de contacten met de reclassering en het NIFP werden door T. stelselmatig vermeden.

Een van de speerpunten uit de Meerjarenagenda Zorg- en Veiligheidshuizen is de gedeelde ambitie van de Zorg- en Veiligheidshuizen en de strafrechtketenpartners om op ZSM¹³ te komen tot een betere verbinding en effectievere samenwerking tussen het straf-, zorg- en sociaal domein. Eén van de afspraken die hiertoe is gemaakt in de Meerjarenagenda is dat de ZSM-partners een melding doen bij de Zorg- en Veiligheidshuizen in geval van een casus waarin naast interventies vanuit de strafrechtketenpartners ook interventies vanuit het zorg- en sociaal domein nodig zijn.

Om bij personen met een hoog veiligheidsrisico, zoals geradicaliseerden, (ex-) justitiabelen en personen met ernstige psychische problemen, een betere risico-inschatting te kunnen maken, wordt in de nieuwe Meerjarenagenda Zorg- en Veiligheidshuizen 2021–2024 onder andere ingezet op het bundelen van veiligheidsbeoordelingen en risicotaxaties zodat deze informatie beter kan worden geïdentificeerd. Dit geldt specifiek ook voor de uitvoering van bepaalde thematische aanpakken, zoals bij radicalisering.¹⁴

Het wetsvoorstel gegevensdeling door samenwerkingsverbanden voorziet hierbij in het juridisch kader voor gezamenlijke gegevensverwerking in het Zorg- en Veiligheidshuis dat nodig is om een goed beeld van de persoon te krijgen en daarmee tot een goede aanpak te komen.¹⁵ Tevens is het wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein in voorbereiding. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de mogelijkheden te verruimen om onderzoek te doen naar de aanwezigheid van multi-problematiek en het vinden van oplossingen daarvoor.

Een ander initiatief waar in het programma Digitalisering Strafrechtketen naar wordt toegewerkt is de realisatie van de ketenvoorziening «Digitale Samenwerkingsruimte ZSM». De digitale ketenvoorziening moet leiden tot meer efficiëntie en een betere samenwerking tussen alle ZSM-ketenpartners ten behoeve van de afdoeningbeslissing en/of routeringsbeslissing. Dit alles uiteraard voor zover de geldende privacy-wetgeving dit toestaat. Realisatie van de Digitale Samenwerkingsruimte is voorzien in 2023.

¹³ ZSM is een samenwerkingsverband tussen justitiële organisaties. In ZSM beogen de justitiële partners om gezamenlijk en gelijktijdig een zaak in behandeling te nemen met als doel om in zaken waar sprake is van veelvoorkomende criminaliteit, te komen tot een zorgvuldige, snelle en betekenisvolle interventie.

¹⁴ Zie de Meerjarenagenda ZVH 2021–2024 zoals is vastgesteld door de Stuurgroep Zorg & Veiligheid op 4 maart jl. De stuurgroep is samengesteld met vertegenwoordigers vanuit: Politie, OM, 3RO, RvdK, DJI, VT, Jeugdzorg NL, VGN, Nederlandse GGZ, VNG, VWS, en JenV.

¹⁵ Kamerstuk 35 447, Regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden).

Classificatie vuurwapengevaarlijk

De Inspectie stelt dat indien de politie een persoon intern classificeert als vuurwapengevaarlijk, dit fundamentele informatie is die belangrijk is voor de taakuitvoering van justitiële partijen en ook het sociale en openbare orde en veiligheid domein van de gemeenten.

Het advies van de Inspectie om deze classificatie vuurwapengevaarlijk als criterium te hanteren voor aanmelding bij (bijvoorbeeld) het Zorg- en Veiligheidshuis wordt niet als een praktisch werkbaar en uitvoerbare verbetering gezien. De classificatie vuurwapengevaarlijk wordt door de politie gehanteerd als een laagdrempelige interne waarschuwing, zodat politiemedewerkers bij een aanhouding of staandehouding vooraf gealerteerd zijn over de mogelijke aanwezigheid van een vuurwapen. Deze classificatie zegt onvoldoende over de mate van waarin deze persoon bereid is (anderszins) geweld te gebruiken. Dit interne waarschuwingssysteem is daarmee onvoldoende gevalideerd om met externe partners te delen.

Een inschatting van de mate van geweldsbereidheid is een beter bruikbaar en te valideren criterium. Dergelijke signalen van geweldsbereidheid, al dan niet in combinatie met andere problematiek, kunnen op dit moment al onder de aandacht gebracht worden van het Zorg- en Veiligheidshuis.

Alleenhandelende daders

Achteraf bezien kan T. worden gekwalificeerd als alleenhandelende dader. Tot het moment van de aanslag was T. een veelpleger wiens justitiële profiel niet bijzonder afweek van dat van de vele andere veelplegers die Nederland kent. In al die gevallen worden op basis van de op dat moment beschikbare informatie elke dag opnieuw beslissingen genomen over de meest passende en effectieve interventie die recht doet aan slachtoffer, dader en maatschappij en die is gebaseerd op de geldende wettelijke beginselen.

Het voorkomen van een aanslag door een alleenhandelende dader cq. een potentieel gevaarlijke eenling (PGE) is en blijft een enorme uitdaging. Zoals het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54¹⁶ stelt is het op dit moment waarschijnlijker dat een aanslag wordt gepleegd door (onder andere) alleenhandelende daders met een jihadistisch motief dan dat er sprake zal zijn van complexe en grote aanslagen. De noodzaak om de aanpak van deze doelgroep verder te versterken is dan ook evident.

In Nederland werken de betrokken partijen op nationaal, regionaal en lokaal niveau in het kader van de lokale persoonsgerichte aanpak al langer nauw samen om signalen van (gewelddadig) extremisme en terrorisme vroegtijdig te herkennen en op te volgen. Daarbij hoort een gezamenlijke afweging van de beschikbare informatie en signalen om te komen tot een inschatting van de dreiging die van een persoon uitgaat. Op basis van deze gezamenlijke afweging en inschatting wordt al dan niet besloten tot opvolging in de vorm van concrete acties en/of maatregelen.

Binnen de persoonsgerichte aanpak kan een beroep worden gedaan op de expertise van het Team dreigingsmanagement (TDM) van de Nationale Politie waarbinnen politie- en zorgprofessionals samenwerken om het risico op geweld vanuit o.a. (extremistische) potentieel gewelddadige eenlingen goed te kunnen duiden. Het herkennen van signalen en toegang

¹⁶ Kamerstuk 29 754, nr. 593.

tot beschikbaarheid van gespecialiseerde kennis voor professionals draagt bij aan geweldspreventie. Via het Rijksopleidingsinstituut wordt sinds september 2020 een training PGE beschikbaar gesteld voor professionals. Ook de aansluiting van het sociaal- en zorgdomein op het veiligheidsdomein is van belang. De komende periode wordt bezien of de samenwerking tussen deze domeinen versterkt moet worden.

Concluderend

Met de hiervoor beschreven initiatieven zijn stappen gezet die er naar onze inschatting in belangrijke mate aan bijdragen dat ten aanzien van personen zoals T., bij verschillende ketenpartijen een completer beeld kan ontstaan ten behoeve van duiding van de problematiek (op het vlak van radicalisering, geweldsbereidheid en psychische gesteldheid) en risicotaxatie en bespreking in het Multidisciplinair Afstemmingoverleg Resocialisatie of in een lokaal casusoverleg.

De vraag dringt zich op of met alle genoemde verbeteringen een aanslag kan worden voorkomen. Een dergelijke garantie kan niet worden gegeven. Signalen die tot een vermoeden van radicalisering kunnen leiden moeten worden geduid en gewogen of zijn voorafgaand aan een daad van terroristisch geweld alleen achteraf als relevante aanwijzing te interpreteren. Daarnaast rechtvaardigen niet alle mogelijke signalen in onze rechtsstaat een (ingrijpende en/of langdurige) interventie van de overheid. De betrokken organisaties hebben in het kader van de evaluatie van de gebeurtenissen uitvoerig stilgestaan bij het spanningsveld dat zich hier voordoet. Het spanningsveld tussen enerzijds het enorme leed dat T. heeft toegebracht aan slachtoffers, nabestaanden en de samenleving en de terechte wens om dit soort gedrag te willen voorkomen. En anderzijds de dagelijkse realiteit waarin de professionals in de strafrechtketen elke dag op basis van de informatie waarover zij op dat moment beschikken, vaak op korte termijn passende beslissingen moeten nemen in de grote hoeveelheid zaken die elke dag om aandacht vragen. De realiteit is dat, ondanks alle maatregelen en inzet van organisaties en professionals, een aanslag in Nederland voorstelbaar blijft.

4. Vraag van het lid Van der Staaij en de vraag of T. in de gevangenis is geradicaliseerd.

Het lid Van der Staaij (SGP) verzocht tijdens het vragenuur van 19 maart 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 64, item 3) of de Minister van Justitie en Veiligheid bereid is om breder te bezien of er risico's zijn met betrekking tot mensen met een behoorlijk strafblad, die in een omgeving verkeren waar jihadistische of salafistische sympathieën leven en of dat onderzoek ook wordt uitgevoerd.

Over de relatie tussen criminaliteit en terrorisme wijst onderzoek uit dat door criminaliteit vaardigheden worden ontwikkeld die van pas kunnen komen bij gewelddadig extremisme. Het gaat dan bijvoorbeeld om toegang tot wapens en vervalste documenten, maar ook om bekendheid met (het gebruik van) geweld. In verschillende risico-taxatie instrumenten wereldwijd komt het eerder betrokken zijn geweest in criminele activiteiten terug als risicofactor voor radicalisering en/of het gebruik van geweld.

In 2018 heeft er een onderzoek plaatsgevonden door het Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR)¹⁷ naar het verband tussen criminaliteit en terrorisme. Uit dit onderzoek blijkt dat

¹⁷ NCRS onderzoek 2018: achtergrondkenmerken, «triggers» en eerdere politiecontacten.

criminaliteit op zichzelf niet als indicator kan worden gebruikt met behulp waarvan extremistisch geweld kan worden voorspeld. Mogelijke verklaringen voor radicalisering en bereidheid tot het plegen van extremistische geweld zijn complex. Het NCSR stelt dat bij het proces van radicalisering, persoonskenmerken, sociaaleconomische kenmerken, maar ook gebeurtenissen in het persoonlijk leven een rol spelen. Om onder meer deze redenen focust het Zorg- en Veiligheidshuis niet alleen op mensen met een crimineel verleden, maar ook op personen met andere problematiek of multi-problematiek.

Indien sprake van complexe problematiek komt het Zorg- en Veiligheidshuis in beeld. Zij focust zich op mensen die naast bijvoorbeeld een crimineel verleden ook andere problemen op andere leefgebieden hebben. Binnen het Zorg- en Veiligheidshuis zijn verschillende casusoverleggen waar personen besproken kunnen worden en gezien kan worden welke interventies ingezet kunnen worden. Om op het juiste moment tot de goede interventies te komen is van belang dat de (voor die casus) relevante partners aansluiten en dat alle beschikbare informatie gedeeld kan worden binnen de juridische kaders die hiervoor zijn. Indien blijkt dat er kennis nodig is van een deskundige van een ander casusoverleg bijvoorbeeld rondom verslaving, radicalisering en/of psychiatrie, dan is het mogelijk om deze deskundige te vragen uitleg te geven zodat zaken in de juiste context geplaatst kunnen worden. Gezien de veelheid aan veelplegers met complexe problematiek maken partners gezamenlijk een prioritering op basis van de lokale problematiek.

Tijdens de Regeling van werkzaamheden van uw Kamer van 9 april 2019¹⁸ is er naar aanleiding van berichten in diverse media gevraagd in te gaan op de vraag of T. in detentie is geradicaliseerd. Deze vraag is feitelijk niet te beantwoorden, omdat T. gedurende een periode van jaren slechts enkele relatief korte perioden in detentie heeft verbleven, maar grotendeels niet gedetineerd was. Juist vanwege de korte detentieperiode kon geen goed beeld van T. worden gevormd. Wat wel duidelijk is, is dat T. gedurende zijn detenties in 2016 en 2017 op twee verschillende momenten gedrag heeft vertoond dat door de aandachtsfunctionaris radicalisering van de penitentiaire inrichting is gemeld bij het Gedeteneerden Recherche Informatie Punt. Signalen zoals deze worden, zoals hiervoor beschreven, thans geregistreerd bij het meldpunt radicalisering en kunnen aanleiding zijn een persoon te bespreken in het Multidisciplinair Afstemmingoverleg Resocialisatie.

5. Het handelen van de crisisorganisaties op 18 maart 2019

5.1 Aanbeveling Inspectie: de afgesproken werkwijzen (opscaling conform de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure (GRIP-structuur)), het hanteren van een eenduidige commandostructuur en opsporingsprocedure) in crisissituaties naleven ten einde gebrekkige informatiedeling en communicatie in een acute noodsituatie zo veel mogelijk te beperken, en de aanbeveling waarmee de Inspectie aan OM en Politie aandacht vraagt voor het intensief betrekken van de driehoek en veiligheidsregio's bij de implementatie en beoefening van verbetermaatregelen ten aanzien van aangescherpte procedures van terroristische scenario's.

Vanaf het moment van de aanslag in de ochtend van 18 maart 2019, waarbij uiteindelijk vier mensenlevens zijn te betreuren en meerdere mensen gewond raakten, volgen ontwikkelingen en beslissingen elkaar in snel tempo op. De dader(s) zijn voortvluchtig; op dat moment is nog

¹⁸ Handelingen II 2018/19, nr. 72, item 29, p. 4.

onbekend om hoeveel mogelijke daders het gaat. Er wordt rekening gehouden met vervolgaanslagen. Alle inzet van de crisisorganisaties is er op dat moment op gericht de dader zo snel mogelijk te vinden en onder controle te brengen. De driehoek is bijeen om de crisissituatie te bestrijden en schaalte in het begin van de middag op van GRIP 2 naar GRIP 3. De NCTV verhoogde het dreigingsniveau voor de provincie Utrecht naar het hoogste dreigingsniveau 5. De gemeente Utrecht roept haar burgers op om binnen te blijven. De inzet van OM en Politie en andere betrokken diensten leidt ertoe dat rond 15.00u de mogelijke verblijfplaatsen van de dader onder controle zijn en dat T. aan het begin van de avond kan worden aangehouden.

De Inspectie benoemt dat de betrokken organisaties op de dag van de aanslag zich ten hoogste hebben ingezet om de dader te vinden en dat deze dankzij het handelen en doorzettingsvermogen van de politie, de burgemeester van Utrecht en het Openbaar Ministerie nog dezelfde dag kon worden aangehouden. Ook in het evaluatierapport «Een Stad in Stille» van het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) is een van de overkoepelende observaties dat er op de dag van de aanslag sprake was van een succesvolle opsporing. Er zijn echter ook lessen te trekken uit het handelen van de crisisorganisaties op 18 maart 2019.

De Inspectie concludeert dat de opschaling van de regionale crisisorganisatie niet heeft plaatsgevonden conform de afgesproken en beoefende werkwijze. De Inspectie oordeelt dat hierdoor er niet goed is samengewerkt op 18 maart 2019. Bij een incident met een mogelijk terroristisch oogmerk is vrijwel altijd sprake van bestuurlijke vraagstukken en dilemma's. De onzekerheden over de vervolgdreiging en de grote maatschappelijke impact rechtvaardigen een directe opschaling naar GRIP 3 bij een mogelijke terroristische aanslag. Deze opschaling heeft op 18 maart lang geduurd. De betrokken lokale/regionale crisisorganisaties onderschrijven dat een snellere opschaling in crisissituaties wenselijk is omdat de crisisorganisatie bij opschaling in de situatie komt die overeenkomt met de planvorming en waarmee ook wordt geoefend. Wel constateren de betrokken lokale/regionale crisisorganisaties dat eerdere afkondiging van GRIP 3 in dit geval niet tot andere beslissingen zou hebben geleid. Zoals ook hiervoor is opgemerkt, is het gezamenlijk optreden van de diensten effectief geweest en heeft dit optreden ertoe geleid dat T. dezelfde dag kon worden aangehouden.

Zoals eerder in reactie van 24 januari 2020 op het rapport van de Inspectie «De voorbereiding op de hulpverlening na een terroristische aanslag»¹⁹ is benoemd, is het belangrijk dat de bij de crisisbeheersing betrokken partners waar mogelijk toewerken naar standaardisatie en uniformiteit ten aanzien van onder andere de werkwijzen. Crisispartners dienen op de hoogte te zijn van elkaars werkwijzen en procedures. Het is daarom vanzelfsprekend dat bij oefeningen in het kader van de crisisbeheersing – waaronder oefeningen met het scenario «terrorisme» – ook de naleving van de afgesproken werkwijzen (waaronder opschaling, een eenduidige commandostructuur en procedures) wordt betrokken. Een voorbeeld hiervan is de procedure «manhunt», die na 18 maart 2019 verder is verbeterd, geïmplementeerd en beoefend. Bij de voorbereiding op crises heeft het bestuur van de veiligheidsregio de regierol. Het rapport van de Inspectie over de tramsaanslag Utrecht en deze brief zal daarom onder de aandacht worden gebracht bij de besturen van de veiligheidsregio's, de politie en het OM. Ik zal hierbij oproepen de aanbevelingen en constatering van de Inspectie ten aanzien van «het handelen van de crisisorganisaties op 18 maart 2019» zowel te bezien in relatie tot de terrorismege-

¹⁹ Kamerstuk 29 517, nr. 188.

volgbestrijding als in het bredere perspectief van de taakinvulling en samenwerking bij de crisisbeheersing.

Op 22 maart jl. heb ik met het Veiligheidsberaad gesproken over de noodzaak een landelijk knooppunt te realiseren dat ondersteuning kan bieden aan Rijk, veiligheidsregio's en andere crisispartners op het gebied van informatiemanagement en coördinatie. Het gaat om een structureel beschikbare multidisciplinaire, operationele en naar behoefte op te schalen landelijk 24/7 beschikbare voorziening. Het betreft een voorziening ter ondersteuning van het bevoegd gezag in perspectief van dreigende incidenten en crises die eraan bijdraagt dat tijdens een crisis iedere betrokken organisatie de benodigde informatie ter beschikking heeft, zodat eenieder op basis hiervan adequaat kan optreden. Samen met de veiligheidsregio's zetten we hiermee stappen in de versterking van de samenwerking tussen Rijk, veiligheidsregio's en crisispartners en veiligheidsregio's onderling bij de aanpak van bovenregionale c.q. landelijke crisis. Momenteel vindt een verkenning plaats naar de inrichting en vormgeving van deze voorziening. Bij de vormgeving hiervan zal geput worden uit de kennis, kunde en mogelijkheden van het gehele netwerk van betrokken crisispartners.

5.2 Aanbeveling Inspectie: de lessen en verbetermaatregelen ten aanzien van het afkondigen van een dreigingsniveau 5 zo spoedig mogelijk te implementeren en niet langer uit te stellen en duidelijke afspraken maken over het delen van relevante (opsporings-) informatie voor de afkondiging en/of verlenging van het dreigingsniveau 5.

In mijn eerdere brief 10 van december 2019²⁰, naar aanleiding van de evaluatie van het functioneren van de nationale crisisstructuur tijdens deze aanslag, heb ik toegezegd dat de NCTV, in samenwerking met lokale, regionale en nationale crisispartners, zal zorgen voor een verheldering van de betekenis van het afkondigen van dreigingsniveau 5 en de rolverdeling voor het treffen van maatregelen en communicatie daarbij. Dit geldt zowel voor de op- als afschaling.

Voorop staat het gemeenschappelijke doel van goede afstemming van informatie, maatregelen en communicatie met en tussen alle (lokale) partijen die direct of indirect gevolgen ondervinden van het afkondigen van een dreigingsniveau 5. Het afkondigen van niveau 5 is op zichzelf een vorm van crisiscommunicatie, waarbij de communicatie is gericht op drie doelen: a) informeren van de maatschappij, b) schade beperken door het bieden van handelingsperspectief (zoals: volg de aanwijzingen van de lokale autoriteiten) en c) het geven van betekenis (duiden van de crisissituatie en die in een breder perspectief plaatsen).

Op dit moment geldt de afspraak dat bij afkondiging van dreigingsniveau 5 de NCTV meer afstemming zoekt met het lokaal bestuur. De NCTV werkt aan een, met alle gezagen afgestemd, stappenplan en handelingsperspectief bij dreigingsniveau 5. Tot die tijd hanteert de NCTV het als bijlage bij deze brief gevoegde »Stappenplan afkondiging dreigingsniveau 5«²¹. Met de meest betrokken crisispartners is afgesproken dat dit stappenplan wordt voorzien van een duidelijk handelingsperspectief in de vorm van een aanpassing van de Handreiking Terrorismegevolgbestrijding of een Landelijk Crisisplan Terrorisme en Terrorismegevolgbestrijding. Inmiddels zijn de fundamenten voor de vormgeving hiervan gelegd. Een verkenning naar de ontwikkeling van een

²⁰ Kamerstuk 28 684, nr. 590.

²¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

dergelijk landelijk crisisplan wordt momenteel uitgevoerd door het COT²² samen met nationale, regionale en lokale crisispartners. Het maken van afspraken met een groot aantal betrokken partners vergt zorgvuldigheid. Ik streef ernaar u te informeren over de voortgang van dit plan voor het zomerreces.

6. Tot slot

De dag van 18 maart 2019 zal in onze gedachten blijven als de dag dat er in Utrecht een vreselijke aanslag plaatsvond. Met deze weerzinwekkende en laffe daad zijn levens verwoest en is onschuldige burgers ondraaglijk leed toegebracht. De aanslag in Utrecht confronteert ons met een harde realiteit. Hoe graag wij dit ook zouden willen voorkomen, ernstige incidenten zullen zich blijven voordoen en de kans op een aanslag blijft aanwezig. Het garanderen van 100% veiligheid is niet mogelijk. Daarbij zijn er in onze rechtsstaat grenzen aan wat de overheid aan (vrijheidsbeperkende) maatregelen kan treffen tegen personen die verdacht worden van een strafbaar feit.

Achteraf bezien is T. te kwalificeren als een alleenhandelende dader. Om de risico's voor de samenleving goed te kunnen taxeren is van belang dat zorgelijke signalen over personen zoals T. snel op de juiste plek landen. Dan kunnen deze signalen vroegtijdig door professionals worden besproken, verrijkt en geduid met het oog op een adequate vervolgaanpak. De gebeurtenissen op 18 maart 2019 hebben de noodzaak aangetoond de informatiedeling tussen partijen inzake belangrijke en relevante signalen nog verder te verbeteren. Tegelijkertijd is de realiteit dat de populatie van veelplegers met multi-problematiek in Nederland groot is. De aanpak hiervan vergt een grote mate van flexibiliteit en aanpassingsvermogen van de betrokken organisaties. Er zullen regelmatig moeilijke keuzes gemaakt moeten worden en prioriteiten moeten worden gesteld, waarbij soms pas achteraf vastgesteld kan worden, op basis van de dan beschikbare informatie, dat een andere beslissing misschien wenselijk was geweest.

Had de aanslag in Utrecht voorkomen kunnen worden als de signalen over T. besproken waren in het Zorg- en Veiligheidshuis en er ten aanzien van hem passende maatregelen genomen waren? De Inspectie stelt dat partijen een beter en completer beeld van betrokkene hadden kunnen hebben, wat mogelijk aanleiding had gegeven tot maatregelen die beter gepast zouden hebben bij de problematiek van betrokkene. Maar de Inspectie stelt eveneens dat dit niet wil zeggen dat daarmee de aanslag op 18 maart 2019 voorkomen had kunnen worden. Zij wijst er wel op dat het zaak is de risico's voor de samenleving zo klein mogelijk te maken.

De aanslag in Utrecht heeft de alertheid van de overheid wel verder vergroot. Zoals in deze brief uiteengezet is zijn geconstateerde knelpunten aangepakt en zijn werkwijzen aangepast om de uitwisseling van informatie tussen de betrokken organisaties te verbeteren en de onderlinge samenwerking te versterken, met gebruik van de daarvoor beschikbare gremia. Voor het daderprofiel van T. – waarvan het DTN stelt dat hiervan op dit moment de grootste dreiging uitgaat – is een aanpak gericht op het vroegtijdig onderkennen van signalen van extremisme en terrorisme. Wij realiseren ons dat het dreigingsbeeld veranderlijk is. Dit betekent dat de ketenpartners betrokken bij de aanpak van terrorisme voortdurend kritisch kijken naar wat goed werkt en waar verbeteringen nodig zijn, zodat risico's zo goed mogelijk beheerst kunnen worden.

²² Instituut voor veiligheids- en crisismanagement.

Tot slot heeft ook de crisisstructuur lessen getrokken uit de gebeurtenissen op 18 maart 2019. Bestaande operationele procedures van de crisisorganisaties zijn aangescherpt en de afspraken over de aansturing in een crisissituatie herzien, dit alles met het doel de respectievelijke functies te waarborgen en tegelijkertijd de onderlinge samenwerking te optimaliseren. Alle inzet was, is en blijft erop gericht om een terroristische aanslag te voorkomen. Daar spannen professionals van alle betrokken organisaties zich iedere dag maximaal voor in.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker