

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2023

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 130

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2023

Tijdens het commissiedebat terrorisme en extremisme van 24 november 2022 heeft de Minister van Justitie en Veiligheid aan uw Kamer toegezegd inzichtelijk te maken welke kosten gemoeid gaan met terugkeer in Nederland van personen die zijn uitgereisd naar Syrië en Irak om daar deel te nemen aan de gewapende strijd.¹ Met deze brief geven wij, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, opvolging aan deze toezegging.

Voorkomen van straffeloosheid

Het kabinet hanteert als uitgangspunt dat berechting van uitreizigers in de regio moet plaatsvinden. Als straffeloosheid dreigt kan echter worden besloten – zo mogelijk – uitreizigers ter berechting naar Nederland over te brengen. In onder meer mijn brieven van 29 juni 2022² en 19 oktober 2022³ heb ik dit nader toegelicht.

Toelichting kosten

Om uw Kamer zo concreet mogelijk inzicht te geven in de kosten na terugkeer van uitreizigers, maken wij een onderscheid in de kosten. Enerzijds betreft het kosten die *direct* van toepassing zijn op deze doelgroep, te weten detentie, reclassering en de lokale persoonsgerichte aanpak. Anderzijds betreft het kosten die *indirect* voortvloeien uit repatriëring en die betrekking hebben op minderjarige kinderen van uitreizigers.

Bij zowel de directe als indirecte kosten dient opgemerkt te worden dat er geen verschil is tussen kosten voor kinderen van uitreizigers die actief zijn

¹ Kamerstuk 29 754, nr. 666.

² Kamerstuk 29 754, nr. 643.

³ Kamerstuk 29 754, nr. 651.

teruggehaald, die zichzelf bij een post in het buitenland hebben gemeld, of door een buitenlandse autoriteit worden overgedragen. Bij de *directe* kosten is er bovendien geen verschil tussen uitreizigers en personen die in Nederland zijn opgepakt op verdenking van een terroristisch delict. Vanaf de aanhouding in Nederland vallen zij allen onder dezelfde aanpak en gelden de daarbij behorende kosten.

Voor alle hieronder genoemde kostenposten geldt dat per individuele casus een maatwerkpakket aan maatregelen wordt vastgesteld. Per post is een toelichting opgenomen waarin staat uitgelegd hoe deze tot stand is gekomen. Hieruit blijkt dat de posten verschillende kenmerken hebben, waardoor zij onderling niet altijd goed te vergelijken zijn. Ook zijn vrijwel alle kosten indicatief, omdat de tijdsduur en geveerde inzet per casus varieert en afhankelijk is van individuele omstandigheden. De kosten voor de repatriëring zelf zijn betrouwbaar en vallen daarom buiten de toezegging. Ook heeft deze toezegging geen betrekking op kosten die in algemene zin gemoeid gaan met vervolging. Vanzelfsprekend vindt verantwoording van al deze kosten plaats via het stelsel van begroten en verantwoorden.

Directe kosten

Kosten detentie

In Nederland worden verdachten van en veroordeelden voor een terroristisch misdrijf op één van de drie terroristenafdelingen geplaatst. Het gevangeniswezen kent verschillende regimes, met verschillende dagkosten. De begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid bevat de gewogen gemiddelde dagprijs van een plaats in een penitentiaire inrichting.⁴ Indicatief kan worden gesteld dat de gemiddelde kosten per gevangene op een terroristenafdeling circa 635 euro per dag zijn.⁵ De kosten en de tijdsduur van detentie verschillen per casus en zijn onder meer afhankelijk van ontwikkelingen in individuele strafprocessen. Er is daarom geen totaalbedrag te noemen voor een gehele detentieperiode.

De dagkosten van de terroristenafdeling zijn hoger dan de gemiddelde kostprijs van een cel in het gevangeniswezen. Het overgrote deel van deze meerkosten wordt besteed aan personeel. Vanwege de kleinschaligheid en veiligheidsmaatregelen van de afdeling is de personeelsinzet hoger dan bij andere regimes. In de dagkosten is ook de coördinatie inbegrepen tussen de Dienst Justitiële Inrichtingen en andere partners, binnen en buiten detentie, via het Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie. In dit afstemmingsoverleg bewaken en stimuleren betrokken partijen gezamenlijk de inzet en continuïteit van interventies door op casusniveau te bepalen welke interventies passend zijn voor de betreffende (ex-)gedetineerde. Hiermee wordt de overdracht naar de lokale persoonsgerichte aanpak na detentie gerealiseerd, die onder regie van de gemeente plaatsvindt.

Kosten reclassering

Reclassering Nederland is belast met het houden van toezicht na uitstroom uit detentie. Ook adviseert Reclassering Nederland rechters, officieren van justitie en gevangenisdirecteuren over verdachten en gedetineerden. Ten aanzien van terrorismeverdachten en -veroordeelden, waaronder uitreizigers, voert het gespecialiseerde team Terrorisme, Extremisme en Radicalisering (TER-team) deze werkzaamheden uit. De

⁴ Kamerstuk 36 200 VI, nr. 12, p. 15–6.

⁵ Kamerstuk 36 200 VI, nr. 12, p. 15–6.

kosten van toezicht en advies door het TER-team voor een cliënt zijn gemiddeld 143,98 euro per dag. Ook hier geldt dat de inzet en tijdsduur, en daarmee de kosten, per casus verschillen.

De dagkosten zijn relatief hoger dan de gemiddelde kostprijs van toezicht door Reclassering Nederland. Dit komt onder meer omdat terrorismeveroordeelden twee toezichthouders krijgen toegewezen in plaats van één. Daarnaast zijn in de kostprijs van het TER-team specifieke kosten verwerkt, zoals de coördinatie en operatie van het TER-team door heel Nederland; opleiding en training; de inzet van experts op het gebied van extremistische ideologie; en op deze doelgroep gerichte risicotaxatie.

Kosten lokale persoonsgerichte aanpak onder regie van gemeenten

Wanneer terrorismeveroordeelden hun straf op de terroristenafdeling hebben uitgezeten, worden zij gemonitord en begeleid in een lokale persoonsgerichte aanpak onder regie van de gemeente.⁶ Elke gemeente bepaalt zelf hoe de lokale aanpak wordt bekostigd: bijvoorbeeld vanuit het gemeentebudget of vanuit (regionale) samenwerkingsverbanden. Het is niet mogelijk daarvoor een bedrag te noemen, omdat bedragen per gemeente en/of regio verschillen. De lokale persoonsgerichte aanpak kan ook worden bekostigd vanuit de Versterkingsgelden van het Rijk. De mate waarin gemeenten gebruik maken van deze gelden, en voor welke taken of projecten, verschilt tussen gemeenten en regio's.

De Versterkingsgelden bestaan uit een bedrag van zeven miljoen euro, dat jaarlijks wordt verstrekt aan gemeenten door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Met de Versterkingsgelden versterken gemeenten hun integrale aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme. Gemeenten mogen deze gelden besteden aan «basis op orde»-taken zoals deskundigheidsbevordering, casusregie of signaleringsstructuren; aan preventieprojecten; en aan een flexibele schil voor evaluaties of pilots. Ook wordt ruim één van de zeven miljoen euro beschikbaar gesteld voor het trainen van professionals door het Rijksopleidingsinstituut voor tegengaan Radicalisering (ROR). De gelden worden door gemeenten jaarlijks financieel verantwoord middels de standaard verantwoordingsmethodiek van specifieke uitkeringen.

Indirecte kosten

Minderjarige kinderen van uitreizigers

Minderjarige kinderen van uitreizigers zijn slachtoffer van de keuze van hun ouders. De meeste kinderen zijn in het strijdgebied geboren. Slechts een klein deel van de kinderen van uitreizigers is door één of beide ouders meegenomen naar het strijdgebied. Als kinderen met hun moeder teruggehaald worden, is het essentieel dat zij na terugkeer veilig, gezond en vrij van extremistische invloeden opgroeien. Daarom krijgen zij bij aankomst in Nederland direct adequate opvang en jeugdhulp.

Over het algemeen geldt dat bij deze kinderen de meest voorkomende zorgen betrekking hebben op hechtingsproblemen en op blootstelling aan mogelijk traumatiserende gebeurtenissen. Voorafgaand aan terugkeer stelt de Raad voor de Kinderbescherming voor deze kinderen een advies en een plan op met focus op zorg, opvang, veiligheid en onderwijs. Na terugkeer in Nederland worden de kinderen gescreend door het Landelijk

⁶ Zie ook Kamerstuk 29 754, nr. 668.

Adviesteam minderjarige Terugkeerders (LAT). Het LAT is een multidisciplinair overlegteam, dat bestaat uit onder andere een orthopedagoog, kinderpsychiater, (trauma)psycholoog, duidingsdeskundige en de Raad voor de Kinderbescherming.

Na aankomst in Nederland verblijven de kinderen gemiddeld drie maanden ter observatie bij een instelling voor jeugdhulp. In samenwerking met deze instelling, de Raad voor de Kinderbescherming en een gecertificeerde instelling (die de jeugdbescherming uitvoert) screenen de experts van het LAT de kinderen op trauma, hechting en/of ideologie. Het doel van de observatieplaatsing is om een beeld te krijgen van de specifieke ontwikkelings- en opvoedbehoeften van de kinderen. Ook wordt er gekeken of, en zo ja welke, vervolghulp⁷ nodig is. De Raad voor de Kinderbescherming acht deze vorm van observatie en zorg noodzakelijk voor deze doelgroep. De gecertificeerde instelling monitort de ontwikkeling van deze kinderen zolang een kindbeschermingsmaatregel van kracht is. Met deze aanpak van een begeleide terugkeer wordt beoogd ook eventuele risico's op radicalisering te verminderen. Gezien de jonge leeftijd van de meeste kinderen zijn de (mogelijke) effecten van indoctrinatie met de ISIS-ideologie op dit moment nog steeds zeer beperkt.

Advies, opvang en observatie

Een advies door de experts van het LAT kost gemiddeld 8.000 euro per kind. Daarmee is zodoende, voor een totaal van 39 kinderen, een totaal van 312.000 euro gemoeid. Voor opvang, observatie en jeugdhulp kan indicatief worden gesteld dat, vanaf de eerste repatriëring in 2020, de gemaakte kosten 6,55 miljoen euro zijn. Dit is een optelsom van alle gemaakte kosten tot nu toe, voor alle kinderen van teruggekeerde uitreizigers. Deze kosten vallen onder de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De kosten zijn naar verhouding hoog. Reden hiervoor is dat de opvang een relatief hoge personeelsinzet vereist en dat er leefgroepen gecreëerd en tijdelijk vrijgehouden zijn voor deze kinderen, in afwachting van repatriëring.

Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming ontvangt sinds 2017 jaarlijks van het Ministerie van Justitie en Veiligheid middelen voor onder andere de coördinatie van het hierboven genoemde LAT, het opstellen van terugkeerplannen en de afstemming met landelijke partners. In 2022 ging het om een bedrag van circa 200.000 euro.

Jeugdbescherming

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid verstrekt sinds 1 juli 2021 een bijdrage aan een gecertificeerde instelling voor de landelijke inzet van een specialistisch team dat de jeugdbescherming van onder toezicht gestelde minderjarige kinderen van uitreizigers uitvoert. Deze kosten omvatten niet enkel actief teruggehaalde minderjarige kinderen van uitreizigers, maar ook de kinderen van uitreizigers die op andere manieren zijn teruggekeerd. Het gaat om specifieke taken die extra (landelijke) inzet vragen. Dat bedrag komt bovenop reguliere kosten van ondertoezichtstellingen die via de reguliere bekostiging door gemeenten blijft verlopen. De bijdrage is, met een tussentijdse verlenging, toegekend tot 31 december 2023 en hiervoor is over 18 maanden maximaal 735.500 euro toegekend.

⁷ Voor eventuele vervolghulp kan een beroep gedaan worden op bestaand, regulier zorgaanbod in de jeugdhulpverlening.

Genoemde bijdragen aan de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling zijn gebaseerd op het verwachte aantal terug te keren minderjarigen. Als de aantallen hoger liggen, wordt de bijdrage ook verhoogd.

Tot slot

Personen die zijn uitgereisd naar Syrië of Irak om daar deel te nemen aan de gewapende strijd worden verdacht van zeer ernstige misdrijven. Het uitgangspunt van het kabinet is en blijft dat uitreizigers worden berecht in de regio waar de ernstige misdrijven waarvan zij worden verdacht zijn gepleegd. Wanneer straffeloosheid dreigt, kan het kabinet in deze specifieke gevallen besluiten deze verdachten – zo mogelijk – ter berechting naar Nederland over te brengen. Een belangrijke afweging hierbij kan zijn dat de strafrechter in specifieke casussen de strafzaak kan beëindigen. De beëindiging van strafzaken tegen terrorismeverdachten moet, ook gelet op de motie⁸ die uw Kamer hierover heeft aangenomen (Handelingen II 2020/21, nr. 97, item 24), worden voorkomen. Want als de rechter de strafzaken beëindigt kunnen deze personen, omdat zij de Nederlandse nationaliteit bezitten, nog altijd terugkeren naar Nederland. Voor de nationale veiligheid is van belang dat er in dat geval geen sprake meer kan zijn van strafrechtelijke vervolging en eventuele door de rechter opgelegde toezichtsmaatregelen na detentie, zoals bijvoorbeeld een maatregel die ertoe leidt dat een veroordeelde na afloop van zijn straf onder langdurig intensief toezicht kan worden geplaatst. Zonder dit soort toezichtsmaatregelen worden de mogelijkheden om de dreiging die van deze personen uit kan gaan te mitigeren, ernstig bemoeilijkt. De kosten voor strafrechtelijke vervolging, detentie en re-integratie en de veilige opvang van de teruggekeerde minderjarige kinderen wegen daarom op geen enkele wijze op tegen het alternatief.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

⁸ Kamerstuk 29 754, nr. 600.