

Wijziging van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in verband met de permanentmaking van die wet en enkele andere wijzigingen

[Keten-id WGG 027790]

Voorstel van wet

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding te wijzigen en permanent te maken vanwege de blijvende noodzaak om te kunnen beschikken over bestuurlijke maatregelen ter bescherming van de nationale veiligheid;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, onderdeel c, vervalt '(PbEU 2016, L77)'.

B

Paragraaf 3 vervalt.

C

Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt onder vernumming van het derde lid naar het tweede lid.
2. In het tweede lid (nieuw) vervalt 'en tweede'.

D

De artikelen 9 tot en met 11 vervallen.

E

Artikel 12 komt te luiden:

Artikel 12

Onze Minister zendt voor 1 maart 2032 aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

F

In artikel 13 vervalt het tweede lid alsmede de aanduiding '1' voor het eerste lid.

G

De artikelen 14 en 15 vervallen.

H

Artikel 16 komt te luiden:

Artikel 16

Deze wet wordt aangehaald als: Wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

Artikel II. Wijziging van bijlage 1 van de Algemene wet bestuursrecht

In bijlage 1 van de Algemene wet bestuursrecht wordt 'Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding' vervangen door 'Wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding'.

Artikel III. Wijziging van het Wetboek van Strafvordering

In artikel 67, eerste lid, onderdeel c, van het Wetboek van Strafvordering wordt 'Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding' vervangen door 'Wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding'.

Artikel IV. Wijziging van de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid

In artikel 6, onderdeel e, van de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid wordt 'Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding' vervangen door 'Wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding'.

ARTIKEL V. Samenloop voorstel Wet op de Nederlandse identiteitskaart

Indien het bij koninklijke boodschap van 24 oktober 2024 ingediende voorstel van wet houdende regels in verband met de uitgifte van de Nederlandse identiteitskaart (Wet op de Nederlandse identiteitskaart) (Kamerstukken 36644) tot wet is of wordt verheven, wordt in de artikelen 12, 13 en 30 van die wet 'Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding' telkens vervangen door 'Wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding'.

Artikel VI. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (hierna: Twbmt) is op 1 maart 2017 in werking getreden. In verband met een horizonbepaling zou de Twbmt met ingang van 1 maart 2022 van rechtswege vervallen. Op 26 februari 2022 is een wet waarmee de werkingsduur van de Twbmt is verlengd tot 1 maart 2027 in werking getreden.¹

Zoals toegelicht bij de invoering van de Twbmt en bij de verlenging van 2022 vloeit de Twbmt voort uit het «Actieprogramma integrale aanpak jihadisme» (hierna: Actieprogramma).² Met dit programma werd beoogd een impuls te geven aan de aanpak van het terrorisme, waaronder het jihadisme, door bestaande maatregelen te intensiveren en nieuwe maatregelen op te stellen op basis van de terroristische dreiging.

Daarbij werd opgemerkt dat er voor wat betreft de in de wet neergelegde maatregelen twee hoofddoelen werden onderscheiden: de bescherming van de nationale veiligheid en het verhinderen van deelname aan of (financiële) ondersteuning van het jihadisme. Tevens werd uitdrukkelijk onderkend dat met het treffen van deze maatregelen geen garantie kan worden geboden dat er geen aanslagen worden gepleegd. Beoogd werd om zoveel mogelijk belemmeringen op te werpen ter bestrijding van het terrorisme en daarmee een bijdrage te leveren aan de bescherming van de nationale veiligheid. Om die reden werd opgemerkt dat de maatregelen dan ook niet los konden worden gezien van het gehele palet van maatregelen om radicalisering tegen te gaan.³

De maatregelen uit de Twbmt kunnen worden toegepast indien de betrokkene op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Bovendien moet de vrijheidsbeperkende maatregel noodzakelijk zijn om de nationale veiligheid te beschermen. De onderliggende ideologie is daarbij niet relevant.⁴ De wet is van toepassing op alle vormen van terrorisme, ongeacht welke ideologie eraan ten grondslag ligt.

Bij de verlenging van de Twbmt in 2022 is net als bij de invoering wettelijk bepaald dat een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk aan de Staten-Generaal wordt gezonden. Naar aanleiding hiervan hebben onderzoekers in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (WODC) een evaluatie van de Twbmt uitgevoerd, waarbij de onderzoekers is verzocht om in ieder geval aandacht te besteden aan de aandachtspunten die de Tweede Kamer en de Raad van State eerder over de wet hebben geuit, te weten de noodzaak van de wet, de effecten van de wet in de praktijk, de proportionaliteit van de op te leggen maatregelen en de voorwaarden waaronder de maatregelen kunnen worden opgelegd. Daarnaast hebben de onderzoekers in hun evaluatierapport inzicht geboden in de wijze waarop de wet zich verhoudt tot het strafrecht en tot de grondrechten. Het evaluatieonderzoek is samen met een beleidsreactie op 16 september 2024 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Naar het oordeel van het kabinet heeft de Twbmt een kleine maar belangrijke plaats verworven binnen het wettelijk instrumentarium om terrorisme te bestrijden en is het onder meer gezien de aanhoudende substantiële terroristische dreiging ook op langere termijn noodzakelijk om de maatregelen uit de wet beschikbaar te hebben.

¹ De Wet van 23 februari 2022 tot wijziging van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in verband met het verlengen van de werkingsduur in werking getreden (Stb. 2022, nr. 85).

² Het Actieprogramma is in 2014 uitgebracht, en beschrijft een combinatie van repressieve en preventieve maatregelen waarmee overheid en maatschappelijke partners (samen)werken aan een weerbare samenleving die in staat is de verhoogde dreiging nu en in de toekomst het hoofd te bieden en processen die leiden tot radicalisering en spanningen te voorkomen.

³ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3 (Memorie van Toelichting bij de Twbmt).

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 6 (Nota naar aanleiding van het verslag bij de verlengingswet Twbmt).

Uit het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland van juni 2025 komt naar voren dat de jihadistische dreiging van geradicaliseerde individuen in Nederland onverminderd groot is. Nederland heeft daarnaast te maken met een dreiging vanuit jihadistische groepen uit de zogenaamde ISIS-provincies. Vooral de dreiging vanuit Islamitische Staat in de Khorasan Provincie (ISKP) richting het Westen houdt aan. Daarbij maakt ISKP gebruik van Centraal-Aziatische of Kaukasische netwerken, die zich vaak al langere tijd in Europa bevinden. Er bestaan bovendien onverminderd grote zorgen over de snelle online radicalisering en mogelijke geweldsdreiging van met name jongeren in rechts-terroristische online netwerken. Het is mogelijk dat individuen of kleine groepjes die actief zijn binnen dit milieu overgaan tot terroristisch geweld. En ook van een zeer klein deel van de anti-institutioneel extremisten in Nederland gaat een beperkte, maar reële geweldsdreiging uit. Dit alles geeft aanleiding tot het onderhavige wetsvoorstel, dat de Twbmt wijzigt met het oog op de permanentmaking ervan. Hierbij komt het huidige artikel 6, dat bestuursorganen de bevoegdheid geeft een aanvraag voor een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning af te wijzen dan wel een beschikking ter zake van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning in te trekken, te vervallen.

In de hoofdstukken hierna zal nader worden ingegaan op de redenen van het voorstel tot behoud van de Twbmt.

In hoofdstuk 2 zal eerst worden ingegaan op het bredere kader van de terroristische dreiging en de nationale strategie op het terrein van contraterrorisme. Hoofdstuk 3 behandelt vervolgens op hoofdlijnen de doelstelling en inhoud van de Twbmt. In hoofdstuk 4 zal worden ingegaan op de resultaten van het evaluatieonderzoek verricht door het WODC en de beleidsreactie op dit onderzoek. Daarbij zal tevens worden ingegaan de redenen voor wijziging en permanentmaking van de Twbmt. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens ingegaan op de verhouding van het voorstel tot hoger recht, gevolgd door de verhouding tot andere regelgeving in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 behandelt de gevolgen van het voorstel, tot slot gevolgd door hoofdstuk 8 waarin wordt ingegaan op de consultatie van het voorstel.

2. Terroristische dreiging en contraterrorisme

2.1 Aanhoudende dreiging

Het wereldtoneel wordt steeds turbulenter. Geopolitieke ontwikkelingen binnen en buiten Europa, de instabiliteit in het Midden-Oosten en bredere spanningen in de wereld kunnen invloed hebben op de terroristische dreiging in Nederland. Deze ontwikkelingen kunnen leiden tot polarisatie en radicalisering en kunnen extremistische en terroristische sentimenten aanwakkeren.

Er is in Nederland nog altijd sprake van een aanhoudende substantiële terroristische dreiging. Uit het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) van juni 2025 blijkt dat de terroristische dreiging onverminderd actueel is en de kans op een aanslag reëel. De jihadistische dreiging blijft onverminderd hoog. De dreiging komt vooral voort uit jihadistische groepen uit de zogenaamde ISIS-provincies, die aanslagen in Europa proberen aan te sturen, onder meer door jihadisten in Europa te stimuleren tot het plegen van aanslagen. Alleenhandelende aanslagplegers zijn vaak geïnspireerd door het gedachtegoed van ISIS, dat via sociale media en online fora razendsnel kan worden verspreid. Een groot gedeelte van de jihadisten is dan ook online actief met het bekijken, maken, bewerken en verspreiden van jihadistische content. Met name tieners en jongvolwassenen weten elkaar via online netwerken te vinden, ook over landsgrenzen heen. Het is niet ondenkbaar dat een mogelijke geweldsdaad in de offline wereld door deze personen wordt uitgevoerd.

Daarnaast bestaat er een reële kans dat personen uit het rechts-terroristische milieu overgaan tot geweld. Het afgelopen jaar zijn in Nederland groepen opgericht van rechts-extremistische jongens en mannen - en enkele vrouwen - van wie sommigen ook terroristisch gedachtegoed aanhangen. Ze zijn meer actiebereid: ze delen niet alleen ideeën online maar willen elkaar ook in persoon ontmoeten en activiteiten ondernemen. Met name de snelle online radicalisering en mogelijke geweldsdreiging van met name jongeren in rechts-terroristische online netwerken baren zorgen. Ten slotte vormt de kleine groep geweldsbereide anti-institutioneel-extremisten een potentiële

dreiging voor de nationale veiligheid. Voor het eerst zijn er in Nederland personen van deze groep vervolgd voor het voorbereiden en plegen van terroristische misdrijven.

De hoge en veranderlijke terroristische dreiging in ogenschouw nemend, is het van belang het bestaande wettelijke instrumentarium om terrorisme te bestrijden zo compleet en volledig mogelijk te houden. Alleen op die manier zijn er voldoende maatregelen duurzaam voorhanden die, waar noodzakelijk, tegen een terroristische dreiging ingezet kunnen worden.

Uit het DTN blijkt tevens dat terroristische aanslagen en aanslagplanning niet weg te denken zijn uit het dreigingsbeeld. Het DTN biedt elk half jaar een overzicht van terroristische aanslagen en arrestaties vanwege aanslagplanning in Europa. Ook in Nederland zijn daar voorbeelden van. Grootschalige aanslagen die veel voorbereiding vergen en waarbij veel pionnen samenwerken in een netwerk, zoals ten tijde van de invoering van de Twbmt in 2017, zijn door samenwerking van inlichtingen – en veiligheidsdiensten voorkomen. Kleinschaligere gewelddadige acties zijn echter nog altijd actueel, met alle maatschappelijke gevolgen van dien.

2.2 Terrorismeveroordeelden met hoger dreigingsprofiel uit detentie

Het afgelopen decennium zijn er relatief veel personen strafrechtelijk vervolgd en veroordeeld voor het voorbereiden en plegen van terroristische misdrijven. Tijdens en na de oprichting van het kalifaat door ISIS in 2014 zijn er veel Nederlanders uitgereisd naar Syrië en Irak, om daar deel te nemen aan de terroristische strijd die ISIS voerde. Tegen alle onderkende uitreizigers is een strafrechtelijk onderzoek gestart, hetgeen heeft geresulteerd in een aanzienlijk aantal veroordelingen. Daarnaast zijn ook personen veroordeeld die in Nederland een aanslag wilden plegen, al dan niet uit naam van ISIS. Deze personen zitten over het algemeen reeds geruime tijd in detentie. In een relatief groot aantal gevallen komt in de komende jaren een einde aan die detentieperiode. Vanaf dit jaar komen er ook terrorismeveroordeelden vrij uit detentie die een hoger dreigingsprofiel hebben dan reeds eerder vrijgelaten terrorismeveroordeelden. Dit hogere dreigingsprofiel komt onder meer voort uit een niet afnemende radicalisering en de blijvende bereidheid om aanslagen te plegen, in combinatie met gevechtstraining of -ervaring in strijdgebied. Uiteraard zijn de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alert. De inzet van alle betrokken partijen is erop gericht om de risico's van deze dreiging te mitigeren. Hierbij is het van groot belang dat het volledige instrumentarium ter bestrijding van terrorisme, inclusief de Twbmt, voorhanden is.

Van personen die zijn veroordeeld voor een terroristisch misdrijf en die niet de Nederlandse nationaliteit hebben wordt in de regel het verblijfsrecht ingetrokken. Bij terrorismeveroordeelden die naast het Nederlanderschap nog een andere nationaliteit hebben, kan het Nederlanderschap worden ingetrokken waarna in de regel een inreisverbod wordt opgelegd. Na het uitzitten van de opgelegde gevangenisstraf wordt ingezet op vertrek naar het land van herkomst c.q. het land van de overgebleven nationaliteit. De ervaring leert echter dat vertrek in de praktijk moeilijk te realiseren valt, met als consequentie dat deze personen na hun detentie onrechtmatig in Nederland verblijven zonder vaste verblijfplaats. Het zicht houden op deze doelgroep, die niet of nauwelijks contactmomenten heeft met overheidsinstanties wanneer het opleggen van een bestuurlijke maatregel niet mogelijk is, vraagt veel capaciteit van veiligheidspartners. Dit is zorgelijk omdat de dreiging die van hen uitgaat nog altijd hoog is.

Daarnaast zijn er ook terrorismeveroordeelden die geen dubbele nationaliteit hebben, maar alleen de Nederlandse nationaliteit. Deze personen keren na het uitzitten van hun gevangenisstraf rechtmatig terug in onze maatschappij. Ook deze personen belanden geregeld onder de radar van overheidsinstanties, waardoor zij ongestoord kunnen terugvallen op hun oude, terroristische netwerk. Dit is uiteraard zeer ongewenst. Door alle betrokken ketenpartners wordt ook bij deze groep personen ingezet op het houden van zoveel mogelijk zicht. Indien er sprake is van (aanhoudende) signalen van radicalisering en geweldsbereidheid, wordt maximaal ingezet op het voorkomen van mogelijke geweldsdaaden door de inzet van interventiemogelijkheden en maatregelen, bijvoorbeeld door opname in de persoonsgerichte aanpak radicalisering of door het opleggen van een maatregel op grond van de Twbmt.

De Wet langdurig toezicht (WLT) biedt hier namelijk niet altijd een oplossing voor. De WLT waarbij zware geweldsdelinquenten zo lang als nodig onder toezicht blijven staan en onder

persoonsgerichte voorwaarden terugkeren in de samenleving is ook toepasbaar op personen die zijn veroordeeld voor terroristische misdrijven. Ingevolge de WLT kan de rechter, op vordering van het OM, de gedragsbeïnvloedende en vrijheidbeperkende maatregel (GVM) opleggen bij het vonnis. De rechter beoordeelt bij de tenuitvoerlegging - op basis van de actuele omstandigheden en aan de hand van een advies van de reclassering met een risicotaxatie – of voldaan wordt aan de voorwaarden voor het (langer) onder toezicht houden van de betrokkene. Hoewel deze GVM heel belangrijk zijn, zijn ze niet één op één hetzelfde als de Tijdelijke wet. Zo moeten de GVM bij het vonnis door een rechter worden opgelegd en kan dat enkel in een strafrechtelijk kader. De Twbmt kan ook ná of zonder een strafrechtelijk kader van toepassing zijn, wanneer er nieuwe dreigingsinformatie naar voren komt. Als een GVM niet is opgelegd, kan deze geen uitkomst bieden.

Bij het commissiedebat van 19 december 2024 is de motie van Van Dijk (SGP) aangenomen om de Twbmt in te zetten om zicht te houden op vrijgekomen terrorismeverdachten met een hoog dreigingsprofiel die een gevaar vormen voor onze nationale veiligheid.⁵ Deze motie is geheel in lijn met de uitgangspunten en grondslagen van de Twbmt en de wet kan dan ook als zodanig worden ingezet op zowel terrorismeverdachten, als terrorismeveroordeelden die vrijkomen uit detentie en door hun verhoogde dreigingsprofiel nog steeds een gevaar vormen voor de nationale veiligheid.

2.3 Contraterrorisme strategie

De maatregelen uit de Twbmt staan niet op zichzelf maar maken onderdeel uit van een breed pakket aan interventiemogelijkheden en maatregelen. In de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026 wordt de samenhangende inzet beschreven van gerichte preventie, repressie en herstel nadat terroristisch geweld heeft plaatsgevonden (de zogenoemde brede benadering).⁶ Het doel van de strategie is de bescherming van de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde tegen de dreiging van terrorisme en van vormen van gewelddadig extremisme die tot terrorisme kunnen leiden. De inzet is er op gericht terroristische aanslagen te voorkomen door personen en groeperingen die terroristisch geweld nastreven te bestrijden.

Deze brede benadering vertaalt zich naar vier hoofddoelen van de contraterrorisme-aanpak: verwerven (van informatie), voorkomen (van aanslagen), voorbereiden (op terroristisch geweld) en vervolgen (van daders). De inzet van de Twbmt valt primair onder de pijler 'voorkomen'. Preventie vormt een belangrijk onderdeel van de Nationale Contraterrorisme Strategie. Binnen deze pijler wordt onder meer ingezet op gerichte preventie door interventies op personen of groepen die concrete signalen vertonen van radicalisering of die zich in de directe invloedssfeer van terroristische netwerken begeven. Dreigingen worden verstoord door onder meer het verzwakken van netwerken en het verstoren van propaganda, voorbereidingshandelingen en andere activiteiten van groepen en individuen die bijdragen aan de terroristische dreiging.

Daarnaast kan specifiek de meldplicht uit de Twbmt bijdragen aan het doel 'verwerven (van informatie)'. In het kader van het versterken van de samenwerking tussen het veiligheidsdomein en andere domeinen is het van belang om de signalering van personen van wie een (mogelijke) dreiging uitgaat te optimaliseren. Hierbij hoort onder meer het melden van zorgelijke signalen. Een uitdaging bij verwerving is hoe tijdig de juiste informatie op de juiste plek kan worden gekregen. Signalen die voortkomen uit een opgelegde meldplicht kunnen een belangrijke rol spelen bij de beantwoording van de vraag of er van de betrokken persoon (nog steeds) een dreiging uitgaat. De Twbmt is daarmee een belangrijk onderdeel van de Contraterrorismestrategie.

⁵ Motie van 19 december 2024, Kamerstukken II 2024/25 29754 nr. 744.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 29754, nr. 641.

3. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

3.1 Onderdeel van de persoonsgerichte aanpak

Mensen die zorgelijke signalen van radicalisering richting gewelddadig extremisme en terrorisme vertonen, komen terecht in een persoonsgerichte aanpak (PGA). Het lokaal bestuur heeft hier de regie, waarbij lokale partners uit bijvoorbeeld het sociale- en zorgdomein en nationale partners zoals politie, Openbaar Ministerie en reclassering een belangrijke rol spelen. In een zogeheten casusoverleg wordt gezamenlijk de aanpak van radicaliserende of geradicaliseerde personen besproken. Het doel is de duiding van veiligheidsrisico's en het afstemmen van interventies tussen alle betrokken ketenpartners. Het inzetten van de Twbmt vormt één van de mogelijke interventies die kunnen worden gepleegd. De wettelijke basis van deze casusoverleggen is overigens recent versterkt met de inwerkingtreding per 1 juli 2025 van de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

3.2 Doelstelling

De Twbmt geeft de minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid tot het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen (meldplicht, gebiedsverbod, contactverbod en uitreisverbod). De huidige Twbmt maakt het voorts mogelijk dat bestuursorganen beschikkingen weigeren of intrekken als het ernstige gevaar bestaat dat deze worden gebruikt voor terroristische activiteiten. Het kan daarbij gaan om beschikkingen op aanvragen voor een subsidie, vergunning of ontheffing of erkenning. De noodzaak van deze bestuurlijke maatregelen is gelegen in de bescherming van de nationale veiligheid tegen gevaar dat met andere maatregelen, zoals het strafrecht, (nog) niet kan worden weggenomen.⁷ Het betreft hier maatregelen gericht op personen van wie een gevaar voor de nationale veiligheid uitgaat, maar wier gedragingen (nog) niet resulteren in strafbare feiten. De maatregelen hebben een preventief karakter en moeten duidelijk worden onderscheiden van de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden. Het aanknopingspunt voor het opleggen van een bestuurlijke maatregel is dan ook niet een verdenking of aanwijzing dat een terroristisch misdrijf wordt gepleegd of zal worden gepleegd, maar (een samenstel van) gedragingen op grond waarvan moet worden geconcludeerd dat de betreffende persoon een dreiging vormt voor de nationale veiligheid. De bestuurlijke maatregelen zijn daarmee specifiek gericht op personen die in strafrechtelijke zin (nog) niets verwijtbaars doen maar wiens gedragingen wel een gevaar voor de nationale veiligheid vormen, of op personen die in verband kunnen worden gebracht met de ondersteuning van activiteiten die (nog) niet strafrechtelijk verwijtbaar zijn, maar wel een gevaar vormen voor de nationale veiligheid.

Volledigheidshalve wordt op deze plaats opgemerkt dat de Twbmt er niet toe strekt dat het bestuursrecht, in plaats van het strafrecht, de rol van ultimum remedium vervult, in die zin dat bestuursrechtelijk wordt opgetreden terwijl andere middelen aangewezen zijn. Daar waar sprake is van een aanwijzing of verdenking van een terroristisch misdrijf, is en blijft strafrechtelijk optreden geïndiceerd.⁸

3.3 De bestuurlijke maatregelen

Zoals hierboven aan bod kwam maakt de Twbmt het mogelijk een meldplicht, gebiedsverbod, of contactverbod op te leggen. Een dergelijke maatregel kan worden opgelegd aan een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Voorts geldt dat de maatregel noodzakelijk moet zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid.

- Een gebiedsverbod behelst een verbod om zich in een door de Minister van Justitie en Veiligheid vooraf en duidelijk afgebakend gebied te bevinden. De Minister kan indien dit noodzakelijk is met het oog op de naleving besluiten tot de toepassing van een technische voorziening (enkelband).

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3, p. 4, 11 en 18-19, en Handelingen I 2016/17, nr. 16, item 5, p. 28.

⁸ Zie daarover ook Kamerstukken II 2019/20, 29754, nr. 544, p. 2.

- Het contactverbod behelst een verbod om zich te bevinden in de nabijheid van een of meer bepaalde personen.
- De meldplicht behelst de verplichting om zich periodiek of eenmalig te melden bij de politie of een andere door de Minister van Justitie en Veiligheid aangewezen organisatie. In combinatie met een gebieds- of uitreisverbod strekt de meldplicht ter effectuering van deze verboden. De meldplicht kan ook worden opgelegd als zelfstandige maatregel. In dat geval is het doel om zicht te krijgen en houden op de betrokkene.

Verder bevat de Twbmt de mogelijkheid om een uitreisverbod op te leggen. Het uitreisverbod houdt in een verbod om het Schengengebied te verlaten. Het uitreisverbod leidt er bovendien toe dat het paspoort en/of de Nederlandse identiteitskaart van een betrokkene van rechtswege vervalt.⁹ Voor deze maatregel geldt dat ten aanzien van de betrokken persoon het gegronde vermoeden moet bestaan dat deze zich buiten het Schengengebied zal begeven met als doel aansluiting te zoeken bij een terroristische organisatie.¹⁰

Van belang is in dit kader te benadrukken dat al deze maatregelen tijdelijk zijn. Op grond van artikel 4 van de Twbmt kan een maatregel voor ten hoogste een periode van zes maanden worden opgelegd, maar niet langer dan strikt noodzakelijk is voor de bescherming van de nationale veiligheid. De maatregel kan worden verlengd met een telkens door de Minister vast te stellen periode van ten hoogste zes maanden. De noodzaak en proportionaliteit zal altijd in het individuele geval en per opgelegde maatregel afzonderlijk moeten worden gemotiveerd.

Indien dat aanvaardbaar is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid kan de Minister op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van een of meer verplichtingen die voortvloeien uit een opgelegde maatregel. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.

Ook geldt dat de Minister een opgelegde maatregel wijzigt ten gunste van de betrokkene of deze intrekt, indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Wel geldt daarbij dat de Minister op grond van nieuwe feiten of omstandigheden een maatregel ten nadele van de betrokkene kan wijzigen. Een maatregel wordt in ieder geval ingetrokken zodra deze niet langer noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid.

De huidige Twbmt biedt ten slotte een wettelijke grondslag voor alle bestuursorganen om een aanvraag voor een besluit af te wijzen, of een genomen besluit in te trekken, als het ernstige gevaar bestaat dat de activiteit waarop het besluit betrekking heeft (mede) zou worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Met deze bevoegdheid kan worden voorkomen dat de overheid ongewild en indirect bijdraagt, of dreigt bij te dragen, aan terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Zoals eerder aangekondigd, komt deze maatregel te vervallen. In het volgend hoofdstuk zal hierop nader worden ingegaan.

4. Evaluatie Twbmt, beleidsreactie en voorgestelde maatregelen

4.1 Conclusies evaluatierapport

Het WODC heeft in opdracht van het kabinet een evaluatie van de Twbmt laten uitvoeren, die op 16 september 2024 met de bijbehorende beleidsreactie aan de Tweede en Eerste Kamer is verzonden.¹¹

Op basis van de toepassing van de Twbmt concluderen de onderzoekers dat de wet slechts in enkele situaties werd gezien als een geschikt instrument om de nationale veiligheid te beschermen tegen een terroristische dreiging. Zo geven lokale partners vaak de voorkeur aan alternatieve maatregelen, zoals zorg gerelateerde, strafrechtelijke of vreemdelingrechtelijke instrumenten. Deze alternatieven blijken in de meeste dreigingssituaties volgens hen voldoende effectief om de dreiging in te dammen, waardoor toepassing van de Twbmt niet nodig is. Bovendien geven zij aan dat alternatieven vaak eenvoudiger toe te passen zijn dan de Twbmt. Daarnaast wijst het onderzoek uit dat de veranderende dreigingssituatie een reden kan zijn dat de Twbmt niet vaak is

⁹ Zie artikel 47, eerste lid, aanhef en onder i, Paspoortwet.

¹⁰ Het betreft hier een organisatie die is geplaatst op de lijst van organisaties, bedoeld in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (Stcrt. 2017, nr. 13023).

¹¹ Kamerstukken II, 2023/24, 29754, nr. 730.

ingezet; geïnterviewden geven aan dat de Twbmt primair gericht zou zijn op het voorkomen van uitreizen en dat daar nu nauwelijks meer sprake van is.

De onderzoekers achten bovendien de beleidstheorieën die ten grondslag liggen aan de verschillende maatregelen op grond van de Twbmt niet allemaal overtuigend. Dat geldt volgens hen met name voor de meldplicht, het contactverbod en het gebiedsverbod.

Ten aanzien van de noodzakelijkheid en proportionaliteit wijst het onderzoek uit dat de Twbmt in een beperkt aantal gevallen is toegepast. In die gevallen waarin de Twbmt is ingezet was dat vaak in aanvulling op een strafrechtelijk traject. In de praktijk wordt vooral gekozen voor het opleggen van andere maatregelen, zoals preventieve zorg gerelateerde interventies en maatregelen op grond van het straf- of bestuursrecht. De onderzoekers geven aan dat het onderzoek geen informatie heeft opgeleverd waaruit is af te leiden dat er terroristische activiteiten zijn ontplooid die met toepassing van de Twbmt hadden kunnen worden voorkomen. De onderzoekers concluderen dat de Twbmt geen noodzakelijk instrument is in de bestrijding van terroristische activiteiten.

Tot slot blijkt er volgens de onderzoekers geen behoefte te bestaan aan de maatregel die het mogelijk maakt beschikkingen te weigeren of in te trekken om te voorkomen dat de Nederlandse overheid indirect een terroristische organisatie financiert of faciliteert aangezien die maatregel niet is ingezet.

4.2 Beleidsreactie

4.2.1 Noodzaak behoud vrijheidsbeperkende maatregelen

In de beleidsreactie op het evaluatierapport heeft het kabinet aangegeven de punten die de onderzoekers in de evaluatie naar voren brengen te begrijpen en de afwegingen die een rol spelen bij de conclusie die onderzoekers trekken. Met de beleidsreactie is tevens uitvoering gegeven aan de motie van de leden Bikker en Kuik van 7 december 2021 waarin de regering is verzocht de afzonderlijke maatregelen uit de Twbmt te toetsen op noodzakelijkheid en proportionaliteit en de uitkomsten te betrekken bij besluitvorming over de toekomstige vormgeving van de wet.¹²

Het kabinet ziet echter de relevantie van de Twbmt in de specifieke gevallen waarin alternatieve maatregelen ontbreken en er sprake is van een dreiging, zoals bij personen met een hoog dreigingsprofiel. Hieronder zal eerst op de vrijheidsbeperkende maatregelen worden ingegaan, namelijk het uitreisverbod, de meldplicht, het gebiedsverbod en het contactverbod.

Het belang van preventieve maatregelen binnen het instrumentarium om terrorisme te bestrijden is niet gewijzigd. Dat geldt zeker voor de noodzaak om zicht te kunnen houden op personen met een hoog dreigingsprofiel. De Twbmt kan daar – in sommige gevallen als enige – aan bijdragen. Ook blijft de dreiging van rechts-terrorisme in stand en is bij rechts-extremisme en anti-institutioneel extremisme sprake van acceptatie van geweld en/of geweldsbereidheid.

Er is geen standaard aanpak mogelijk bij personen die geradicaliseerd zijn of dreigen te radicaliseren. Om die reden is het van belang voldoende en diverse maatregelen ter beschikking te hebben om een persoonsgerichte aanpak vorm te geven en dreiging tegen de nationale veiligheid tegen te kunnen gaan.

Bij het uitreisverbod is het volgens het kabinet duidelijk dat het beperken van de mogelijkheden om uit te reizen bijdraagt aan de nationale veiligheid, omdat het kan helpen te voorkomen dat de uitreis succesvol is. Deze maatregel is destijds ingevoerd vanwege de vele uitreizigers die richting Syrië en Irak reisden om daar ISIS te ondersteunen. Ondanks dat het IS-kalifaat niet meer bestaat, is het gelet op de ontwikkelingen in de wereld niet uit te sluiten dat er wederom een soortgelijk kalifaat wordt uitgeroepen. ISIS blijft bouwen aan transnationale netwerken, bijvoorbeeld in Somalië en landen in de Sahel. Ook de groei van ISKP (Islamitische Staat in de Khorasan Provincie) in de regio Afghanistan baart grote zorgen. Op dit moment is er (nog) geen grote stroom aan uitreizigers uit Nederland of Europa op gang, maar moeten we voorbereid zijn op

¹² Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 15.

de aantrekkingskracht die uitgaat van de groei van ISIS en/of ISKP en hun doorlopende wens tot het oprichten van een kalifaat.

Bij de inzet van een meldplicht, gebiedsverbod of contactverbod is de relatie tussen de opgelegde maatregel en de bescherming van de nationale veiligheid minder direct. De effectiviteit van de maatregel is tijd- en plaatsgebonden. Een meldplicht draagt, zeker in combinatie met een enkelband, bij aan het zicht op de persoon die anders mogelijk buiten beeld van bijvoorbeeld veiligheidspartners zou kunnen komen. Ook draagt deze maatregel bij aan de naleving van een gebieds- en/of contactverbod, die op hun beurt weer een bijdrage leveren aan het voorkomen of doorbreken van nauwe relaties van een persoon met jihadistische netwerken waardoor (verdere) radicalisering optreedt. Daarnaast kunnen signalen, die voortkomen uit een opgelegde meldplicht, een belangrijke rol spelen bij het inschatten van de dreiging die van de betrokken persoon (nog steeds) uitgaat. Overtreding van een van deze maatregelen geeft de mogelijkheid tot strafrechtelijke handhaving. Het kabinet kan zich voorstellen dat een persoon die daadwerkelijk over wil gaan tot het plegen van een aanslag zich niet zal laten tegenhouden door de sancties die kunnen worden opgelegd bij het overtreden van een meldplicht, of gebieds- en/of contactverbod. Desalniettemin is het van belang om zoveel mogelijk preventieve instrumenten in te zetten, teneinde de dreiging zoveel mogelijk te mitigeren.

Het kabinet komt ten aanzien van de vrijheidsbeperkende maatregelen dan ook tot een andere afweging dan de conclusie die de onderzoekers trekken. De onderzoekers geven aan de meldplicht in bepaalde gevallen verbeterd kan worden en doen de suggestie ter verbetering van de meldplicht door bij het contactmoment altijd professionals binnen de radicaliseringsaanpak te betrekken. Het kabinet heeft deze aanbeveling omarmd en uitvoeringspartijen gevraagd contactmomenten in het kader van de meldplicht op deze wijze in te vullen.

De onderzoekers geven aan dat lokale partners in eerste instantie kiezen voor alternatieve maatregelen die binnen de persoonsgericht lokale aanpak kunnen worden ingezet. In een beperkt aantal situaties werd de Twbmt gezien als geschikt instrument.

De drempel voor de inzet van bestuurlijke maatregelen uit de Twbmt ligt hoog. Voor de inzet van de maatregelen uit de Twbmt is vereist dat iemand op basis van zijn of haar gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Het is daarbij van belang binnen het hele instrumentarium te bekijken wat passend en in een concreet geval nodig is om de dreiging voor de nationale veiligheid te beperken. Hierbij wordt gekozen voor de (combinatie van) minst ingrijpende, maar meest effectieve interventie(s). Deze hoge drempel voor de inzet van de Twbmt acht het kabinet terecht. Het zijn immers maatregelen die diep ingrijpen in het leven van personen en dat moet proportioneel worden ingezet. Van belang is dat in concrete gevallen de voorhanden zijnde maatregelen inclusief de Twbmt goed worden overwogen en die maatregelen worden ingezet die nodig en mogelijk zijn om de nationale veiligheid te beschermen.

De bekendheid met de wet is gedaald in de afgelopen periode waarbij enkele jaren sprake was van een lager dreigingsniveau. Daarnaast was er een beperkte mogelijkheid voor de NCTV om persoonsgericht te adviseren aan gemeenten, omdat de NCTV daartoe niet voldoende wettelijke grondslag had. Een beperkte bekendheid met de wet kan aan een verminderde inzet hebben bijgedragen. Het kabinet zet zich dan ook conform de motie van de leden Michon-Derkzen en Eerdmans van 27 juni 2024¹³ in voor het vergroten van de bekendheid met en mogelijkheden van de Twbmt. Dit is onder meer vormgegeven door het verzorgen van workshops over de mogelijkheden van de wet. Daarnaast is een traject gestart waarin een groot aantal partners, zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek, Dienst Justitiële Inrichtingen, gemeenten en de politie, is geïnformeerd over de mogelijkheden van de wet. Nu zowel de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid (Wet CoTNV) als de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten (Wet PARTA) recent in werking zijn getreden, kan de NCTV onder voorwaarden weer aansluiten bij de casusoverleggen radicalisering. Daarbij kan de Twbmt weer ten volle onder de aandacht worden gebracht, hetgeen kan bijdragen aan de verhoging van de lokale bekendheid met de maatregelen.

¹³ Kamerstukken II 2023/24, 29754, nr. 725.

De maatregelen uit de Twbmt worden beperkt ingezet, zo blijkt ook uit de evaluatie. Door veranderingen in de wereld de frequentie waarin die gevallen zich voordoen ook kan wijzigen. Het aantal opgelegde maatregelen is volgens het kabinet dan ook niet de maatstaf voor de noodzaak van de Twbmt, evenals de meetbaarheid van de effecten in de praktijk, omdat zoals de onderzoekers ook concluderen empirisch onderzoek niet mogelijk is. Deze beperkte inzet is dan ook een lastige graadmeter om te toetsen of de maatregelen – en daarmee de wet – noodzakelijk zijn. Ook een beperkte inzet van de wet kan de noodzaak ervan onderschrijven, mede gelet op het feit dat de belangen die op het spel staan, namelijk de bescherming van de nationale veiligheid, groot zijn. Het is van essentieel belang dat partners over een breed instrumentarium beschikken om de dreiging het hoofd te bieden, waaronder maatregelen uit de Twbmt. De aanhoudende, maar steeds veranderende dreiging vereist een zo breed mogelijk pakket aan maatregelen. Alleen die op die manier kan de terroristische dreiging zo goed mogelijk het hoofd worden geboden en kunnen de meest effectieve maatregelen worden ingezet wanneer de dreiging daarom vraagt. Er is immers altijd een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid in de casuïstiek en het type dreiging dat zich voordoet. De Twbmt neemt binnen dat instrumentarium een belangrijke plek in. De beperkte inzet van de Twbmt doet niet af aan dat belang. Met het oog op de hoge en brede terroristische dreiging is het van belang dat er een instrument klaar staat dat tijdig op elk type terroristische dreiging ingezet kan worden, waar dit noodzakelijk en proportioneel is. De Twbmt voorziet daarin, met name in gevallen waarin andere middelen, zoals het strafrecht, (nog) niet kunnen worden ingezet.

Dit wordt bevestigd door de praktijk; na het verschijnen van de evaluatie hebben zich casussen voorgedaan waarin het opleggen van maatregelen heeft plaatsgevonden of is overwogen. Op basis van informatie van veiligheidspartners is de verwachting dat in de komende jaren casussen aan de orde zullen blijven zijn waarin het opleggen van maatregelen noodzakelijk kan zijn, gelet op de dreiging die van de betreffende personen uitgaat en het ontbreken van ander handelingsperspectief. De dreiging houdt derhalve aan, en er is geen reden om te veronderstellen dat daar op korte termijn verandering in komt. Bovendien geldt dat onder invloed van internationale ontwikkelingen dreigingen in snel tempo kunnen veranderen.

Ondanks de uitgebreide evaluatie en de kritische noten van onderzoekers ziet het kabinet dan ook in de aanhoudende terroristische dreiging en het belang van de bescherming van de nationale veiligheid de noodzaak om de Twbmt te behouden en komt dan ook tot een andere afweging dan onderzoekers. Zelfs als er geen sprake is van een hoge frequentie van het opleggen van maatregelen, geldt dat het ontbreken van ieder handelingsperspectief grote gevolgen kan hebben indien het risico dat daarmee gepaard gaat zich daadwerkelijk openbaart.

De wet is totstandgekomen en ingevoerd in de tijd dat het zogenaamde kalifaat van IS tot stand kwam. Daarbij was de verwachting dat de maatregelen slechts tijdelijk noodzakelijk zouden zijn en de wet vijf jaar na inwerkingtreding zou kunnen vervallen. Inmiddels is gebleken dat sinds de invoering in 2017 de dreiging voor de nationale veiligheid hoger is dan in voorgaande jaren, aanhoudt en veranderlijk is. De behoefte aan maatregelen zoals opgenomen in de Twbmt is dan ook onverminderd aanwezig. De relevantie van de Twbmt in die specifieke gevallen waarin alternatieve maatregelen (zoals strafrechtelijke of zorggerelateerde interventies) ontbreken en er sprake is van een dreiging, zoals bij personen met een hoog dreigingsprofiel, is blijvend. Deze realiteit vraagt er dan ook om duurzaam te kunnen beschikken over de instrumenten die de Twbmt biedt ter bescherming van de nationale veiligheid, en daarom zet het kabinet in op permanentmaking van de wet.

4.2.2. Schrappen grondslag afwijzen aanvraag voor een besluit af te wijzen, of een genomen besluit in te trekken

Voor wat betreft de maatregel opgenomen in paragraaf 3 van de wet, de afwijzing van aanvragen en intrekking van beschikkingen en het daarin opgenomen artikel 6, geldt dat het kabinet tot een andere afweging komt dan ten aanzien van de vrijheidsbeperkende maatregelen. In dat artikel is geregeld dat een bestuursorgaan een aanvraag voor een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning afwijzen dan wel een beschikking ter zake van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning in bepaalde gevallen kan intrekken. Dit kan indien de aanvrager, subsidieontvanger of houder van een vergunning, ontheffing of erkenning op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan en ernstig gevaar

bestaat dat de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

De strekking hiervan is om te voorkomen dat de Nederlandse overheid indirect een terroristische organisatie financiert of faciliteert. Deze maatregel wordt door de organisaties uit het veiligheidsdomein van minder belang geacht in het kader van terrorismebestrijding. Dit blijkt ook uit het evaluatierapport. Zoals hierboven opgemerkt is de frequentie van de inzet van een maatregel niet gelijk te stellen met het nut en de noodzaak van het instrument. In dit geval geldt echter dat sinds de invoering deze maatregel geen enkele keer is ingezet. In combinatie met het feit dat de organisaties in het veiligheidsdomein geen meerwaarde zien in deze maatregel heeft het kabinet doen besluiten deze maatregel met onderhavige te laten vervallen.

4.2.3 Evalueren

In de Twbmt is een evaluatiebepaling opgenomen. Eerst bij de invoering van die wet en daarna in het kader van de verlenging van de wet. Deze evaluaties zijn beide keren voorzien van een beleidsreactie aan de beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden. Deze evaluaties waren mede ingegeven met het oog op het onderzoeken van de noodzaak tot behoud van de wet. Bijgaand voorstel beoogd de Twbmt niet langer een tijdelijk karakter te geven.

Niettemin is het kabinet voornemens binnen vijf jaar na de permanentmaking de wet te evalueren, met het oog op de werking en toepassing van de wet in de praktijk. Op deze wijze kunnen verbeterpunten aan het licht worden gebracht. Deze evaluatie en de bijbehorende kabinetsreactie zullen aan beide Kamers der Staten-Generaal worden toegezonden.

5. Verhouding tot hoger recht

Onderhavig voorstel bevat geen nieuwe bestuurlijke maatregelen die gevolgen hebben voor grondrechten en vrijheden zoals vastgelegd in de Grondwet en internationale verdragen, maar schrapt een van de opgenomen maatregelen. Daarnaast is sprake van een voorstel tot permanentmaking van de wet. Hieronder zal dan ook kort worden ingegaan op de verschillende grondrechten en vrijheden, met dien verstande dat daarbij primair zal worden verwezen naar de onderdelen van de toelichting die bij de invoering van de Twbmt en verlenging van die wet waarop reeds op de materie is ingegaan.

De in de Twbmt opgenomen meldplicht, zowel in combinatie met een andere maatregel als zelfstandig, en ook het gebiedsverbod zijn beperkingen van de bewegingsvrijheid. Hierop is met name in hoofdstuk 4, p. 19 t/m 21 van de memorie van toelichting bij de invoering van de Twbmt ingegaan.¹⁴ In artikel 2, vierde lid, van de Grondwet, artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM en in artikel 12 van het Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) is de vrijheid van beweging vastgelegd, meer specifiek het recht het land te verlaten, respectievelijk het recht zich vrijelijk te verplaatsen. Ook voor wat betreft het uitreisverbod zijn deze rechten relevant. Daarbij speelt tevens het vrij verkeer van personen een rol. Hiervoor geldt overeenkomstig 52, eerste lid, van het EU Handvest voor artikel 45, eerste lid, van het EU Handvest dezelfde beperkingssystematiek als bij het EVRM.¹⁵

Het opleggen van een verbod om het Schengengebied te verlaten kan het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven inperken. Deze rechten zijn respectievelijk met name beschermd in artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het EU Handvest van de Grondrechten. Overigens kan dit ook gelden voor de andere bestuurlijke maatregelen. Met name voor wat betreft het contactverbod geldt dat niet valt uit te sluiten dat dit een inmenging is in het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.¹⁶

In artikel 6, 8 en 9 van de Grondwet en artikel 9 en 11 EVRM, zijn de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en de rechten op vergadering en vereniging vastgelegd. Ook hier valt niet uit te

¹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3.

¹⁵ Zie hierover met name p. 23 t/m 27 van de memorie van toelichting bij de Twbmt (voetnoot 14).

¹⁶ Zie hierover met name p. 21 van de memorie van toelichting bij de Twbmt (voetnoot 14).

sluiten dat de oplegging van een maatregel raakt aan deze vrijheden en rechten, afhankelijk van de omstandigheden van het geval.¹⁷

In artikel 1 van de Grondwet en artikel 26 van het IVBPR, artikel 14 van het EVRM en in het twaalfde protocol bij het EVRM is het discriminatieverbod vastgelegd. Zoals bij de invoering van de wet aangegeven geldt dat de toepassingscriteria van het gebiedsverbod, het contactverbod, de meldplicht en het uitreisverbod zijn neutraal geformuleerd en maken geen onderscheid naar persoonskenmerken, zoals afkomst of geloofsovertuiging. Er wordt dan ook geen direct onderscheid gemaakt op grond van ras, huidskleur of nationale of etnische afstemming en leidt de voorgestelde maatregel ook niet tot indirecte discriminatie.¹⁸

In artikel 6 van het EVRM is het recht op een eerlijk proces vastgelegd. Op de vereisten die dit meebrengt is met name op p. 22 en 23 van de memorie van toelichting bij de Twbmt ingegaan.

Tot slot kan ook de vrijheid van meningsuiting zoals vastgelegd in artikel 7, derde lid, van de Grondwet en artikel 10 EVRM een rol spelen. Hierop is met name ingegaan in de memorie van toelichting bij de Wijziging van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in verband met het verlengen van de werkingsduur.¹⁹

De grondrechten en vrijheden kunnen in meerdere of mindere mate relevant zijn bij het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Zoals aan bod kwam in paragraaf 3.3. geldt dat voor iedere maatregel afzonderlijk gemotiveerd dient te worden dat de maatregel noodzakelijk en proportioneel is. Daarbij dienen tevens de grondrechten en vrijheden die in het concrete geval in het geding zijn te worden gewogen, waarbij er zwaardere eisen gesteld worden aan de motivering van een maatregel naarmate de inbreuk groter is. Tevens dienen daar de specifieke afwegingskaders en motiveringseisen die gelden voor het grondrecht of de vrijheid die het betreft in acht worden genomen.

6. Verhouding tot andere nationale regelgeving

In nagenoeg alle gevallen zijn de maatregelen opgelegd na een strafrechtelijk traject. De onderzoekers van het WODC hebben geconstateerd dat het strafrecht niet altijd een alternatief biedt voor de Twbmt. Er is namelijk niet altijd een verdenking of veroordeling in de gevallen waarbij de Twbmt is opgelegd of opgelegd kan worden. Het valt de onderzoekers op dat in de meeste gevallen de maatregelen zijn opgelegd na een strafrechtelijk traject en zien dat dit klemmend kan zijn, aangezien het strafrecht als ultimum remedium wordt gezien. Tegelijkertijd hebben zij geconstateerd dat dit geen strijd heeft opgeleverd met het *una viabeginssel*, dat regelt dat één gedraging niet door zowel het bestuursrecht of het strafrecht afgedaan dient te worden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hanteert de lijn dat het strafrecht en het bestuursrecht naast elkaar kunnen worden ingezet. Aangezien er de aankomende jaren diverse terrorismeveroordeelden op vrije voeten komen, kan niet worden uitgesloten dat de Twbmt in het vervolg wederom wordt opgelegd na een strafrechtelijk traject. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2. geldt ten aanzien van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregelen (GVM) van groot belang zijn maar niet de maatregelen in de Twbmt kunnen vervangen. De Twbmt kan worden ingezet in situaties waar het strafrecht (nog) geen handelingsperspectief biedt, en is daarmee een belangrijk instrument in het kader van terrorismebestrijding. Inzet van de Twbmt vindt plaats op basis van een andere wettelijke norm dan een strafrechtelijk traject. De Twbmt kan dus worden toegepast naast toepassing van het strafrecht. Ook de Vreemdelingenwet kent vrijheidsbeperkende maatregelen. Deze maatregelen zijn bedoeld om vreemdelingen beschikbaar te houden voor het vertrekproces en kunnen niet vanzelfsprekend als alternatief voor de Twbmt dienen. Daar komt bij dat een gebiedsverbod zoals opgenomen in de Twbmt de mogelijkheid biedt tot handhaving door middel van elektronisch toezicht waarmee de nationale veiligheid beter kan worden beschermd.

Ten aanzien van de relatie tot de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten en de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid

¹⁷ Zie hierover met name p. 21 van de memorie van toelichting bij de Twbmt (voetnoot 14).

¹⁸ P. 28 van de memorie van toelichting bij de Twbmt (voetnoot 14).

¹⁹ Kamerstukken II 35917, nr. 3, paragraaf 3.1

geldt zoals hierboven al aan bod kwam dat de verwachting is dat de inwerkingtreding van deze wetten zal bijdragen aan de mogelijkheid de bekendheid van de Twbmt te vergroten en daarmee de inzet van de Twbmt in meer gevallen zal kunnen worden overwogen.

7. Financiële gevolgen en regeldruk

De wet heeft geen financiële gevolgen voor burgers en bedrijven, uitgezonderd personen aan wie maatregelen worden opgelegd. De lasten die samenhangen met het opleggen en uitvoeren van maatregelen uit de wet komen voor rekening de begroting van de betrokken organisaties. Daarbij is de verwachting dat deze lasten zeer beperkt zullen zijn, omdat het gaat om een gering aantal personen en de maatregelen tijdelijk van aard zijn.

De wet brengt geen gevolgen voor regeldruk met zich mee.

Er zijn met het voorstel tot permanentmaking van de wet en het schrappen van een van de maatregelen geen andere gevolgen die niet reeds bij de invoering en de verlenging van de wet aan bod zijn gekomen.

8. Advies en consultatie

Gereserveerd voor de adviezen en consultatiereacties.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (wijziging artikel 1)

De voorgestelde wijziging is technisch van aard en brengt de verwijzing in artikel 1 naar de Schengengrenscore in overeenstemming met de in aanwijzing 3.42 geactualiseerde wijze waarop wordt verwezen naar bindende EU-rechtshandelingen. Uit die aanwijzing en de bijbehorende toelichting volgt dat bij verwijzing naar bindende EU-rechtshandelingen vermelding van de vindplaats in het Publicatieblad van de Europese Unie (PbEU) alleen plaatsvindt indien daar een bijzondere reden voor is. Om die reden wordt voorgesteld de verwijzing naar het PbEU te schrappen.

Artikel I, onderdeel B (vervallen paragraaf 3 en artikel 6)

Met bijgaande wijziging vervalt §3. De afwijzing van aanvragen en intrekking van beschikkingen, en het daarin opgenomen artikel 6. Dit onderdeel is toegelicht in paragraaf 4.2.2 van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel C (wijziging artikel 7)

Met bijgaande wijziging vervalt het tweede lid van artikel 7 waarin is geregeld dat voordat een besluit op grond van artikel 6 wordt genomen of voordat het ontwerp van een dergelijk te nemen besluit ter inzage wordt gelegd overeenkomstig artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), het betreffende bestuursorgaan eerst overlegt met de Minister van JenV. Met het vervallen van artikel 6, is dit artikellid overbodig geworden. In het derde lid vervalt de verwijzing naar het tweede lid. Tevens wordt het derde lid vernummerd naar het tweede lid.

Artikel I, onderdeel D (vervallen artikelen 9 tot en met 11)

De artikelen 9 tot en met 11 zijn uitgewerkt en kunnen daarom vervallen.

Artikel I, onderdeel E (nieuw artikel 12)

Met het nieuwe artikel 12 wordt vastgelegd dat uiterlijk 1 maart 2032 (vijf jaar na de datum waarop de Twbmt van rechtswege vervalt) een verslag aan Staten-Generaal wordt gezonden inzake de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk. Dit onderdeel is nader toegelicht in paragraaf 4.2.3.

Artikel I, onderdeel F (wijziging artikel 13)

Met deze wijziging vervalt de in het tweede lid opgenomen horizonbepaling, op basis waarvan de Twbmt met ingang van 1 maart 2027 vervalt. Daarmee wordt de Twbmt permanent gemaakt.

Artikel I, onderdeel G (vervallen artikelen 14 en 15)

De artikelen 14 en 15 zijn uitgewerkt en kunnen daarom vervallen.

Artikel I, onderdeel H (nieuw artikel 16)

Het vervallen van de in artikel 13, tweede lid, opgenomen horizonbepaling ontnemt het tijdelijke karakter van de Twbmt. Om die reden is tevens aanpassing van de in artikel 16 opgenomen citeertitel van de wet vereist naar 'Wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding'.

Artikel II tot en met IV. Wijzigingen andere wetten

De voorgestelde wijzigingen zijn technisch van aard. De artikelen wijzigen bijlage 1 van de Algemene wet bestuursrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid door de in die wetten opgenomen verwijzingen naar de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding aan te passen naar de Wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

Artikel V. Samenloop voorstel Wet op de Nederlandse identiteitskaart

Bij koninklijke boodschap van 24 oktober 2024 is het wetsvoorstel ingediend houdende regels in verband met de uitgifte van de Nederlandse identiteitskaart (Wet op de Nederlandse identiteitskaart) (Kamerstukken 36644). In dit wetsvoorstel is een verwijzing naar de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding opgenomen. Vanwege de wijziging van de citeertitel is aanpassing van deze verwijzing in de artikelen 12, 13 en 30 van die wet nodig.

Artikel VI. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Vanwege de in artikel 13, tweede lid, van de Twbmt opgenomen horizonbepaling vervalt die wet met ingang van 1 maart 2027. Om die reden heeft onderhavig voorstel spoed en kan niet aangesloten worden vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn zoals opgenomen in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Minister van Justitie en Veiligheid,