



Advies Raad van State inzake voorstel tot wijziging van de tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in verband met het verlengen van de werkingsduur

Nader Rapport

16 september 2021

Nr. 3496925

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Koning

Advies Raad van State inzake voorstel tot wijziging van de tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in verband met het verlengen van de werkingsduur

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 juni 2021, nr. 2021001081, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 juli 2021, nr. W16.21.0148/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 4 juni 2021, no.2021001081, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in verband met het verlengen van de werkingsduur, met memorie van toelichting.

Op 1 maart 2017 is de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in werking getreden (hierna: Twbmt). Vanwege de ingrijpende aard van de maatregelen in de Twbmt vervalt de wet vijf jaar na inwerkingtreding op 1 maart 2022. Met dit wetsvoorstel wordt de Twbmt verlengd met nogmaals vijf jaar tot 1 maart 2027. De regering ziet geen reden om daarbij inhoudelijke wijzigingen door te voeren. De voornaamste reden voor de voorgestelde verlenging is de toegevoegde waarde van de bestuurlijke maatregelen voor de lokale persoonsgerichte aanpak van terrorisme die zou blijken uit de evaluatie van de Twbmt. Daarnaast wordt aangevoerd dat ook het huidige dreigingsbeeld aanleiding geeft om de Twbmt te behouden.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt naar aanleiding van het wetsvoorstel op dat de noodzaak om de Twbmt met nogmaals vijf jaar te verlengen een overtuigender motivering behoeft. Zij maakt voorts een opmerking over de grondslagen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens en over de mate waarin deze voldoen aan de proportionaliteitseis. In verband daarmee dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Motivering noodzaak verlenging

De Twbmt bevat de rechtsbasis voor het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die het voornemen hebben om zich aan te sluiten bij terroristische groeperingen. Zo kan de minister van Justitie en Veiligheid een meldplicht, gebiedsverbod of een contactverbod opleggen aan een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.² Ook kan de minister een verbod opleggen om het Schengengebied te verlaten, indien het gegronde vermoeden bestaat dat de persoon in kwestie beoogt zich buiten het Schengengebied aan te sluiten bij een terroristische organisatie (hierna: uitreisverbod).³ Tot slot biedt de Twbmt de basis voor bestuursorganen om beschikkingen zoals een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning onder

¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.

² Artikel 2 van de Twbmt.

³ Artikel 3 van de Twbmt.



bepaalde omstandigheden in te trekken of te weigeren.⁴

Dit zijn stuk voor stuk ingrijpende maatregelen, die ook tot een inmenging in diverse grondrechten kunnen leiden. Het meest nadrukkelijk gaat het om de inmenging in de bewegingsvrijheid,⁵ waaronder ook het grondwettelijk recht om het land te verlaten, behoudens in bij wet bepaalde gevallen.⁶ Verder gaat het om het recht op privéleven,⁷ en bij beschikkingen om het eigendomsrecht.⁸ Ook kunnen diverse andere rechten aan de orde zijn, zoals de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van vergadering en vereniging. Verder zijn van belang de vrijheden van verkeer en verblijf van Unieburgers op grond van het EU-recht.⁹ In het kader van genoemde inmengingen is van belang dat het om bestuurlijke maatregelen gaat; zij worden door een bestuursorgaan en niet door de rechter opgelegd.¹⁰ Dat is ook vanuit mensenrechtelijk oogpunt niet zonder kritiek gebleven.¹¹

Bij de totstandkoming van de Twbmt is bewust gekozen voor een tijdelijke werkingsduur, aangezien de ingrijpende aard van deze maatregelen aanleiding gaf 'om te voorzien in een bezinning over de wenselijkheid van de maatregelen na vijf jaar'.¹² De kernvraag is dan ook of deze maatregelen op dit moment nog steeds noodzakelijk zijn en ook voor welke periode.

De voornaamste reden voor de voorgestelde verlenging is de blijkens de toelichting toegevoegde waarde van de bestuurlijke maatregelen voor de lokale persoonsgerichte aanpak van terrorisme die zou blijken uit de wetsevaluatie. Daarnaast wordt aangevoerd dat ook het huidige dreigingsbeeld aanleiding geeft om de Twbmt te behouden.¹³

De Afdeling merkt ten aanzien van deze redenen het volgende op.

a. Evaluatie

Bij de totstandkoming van de Twbmt gaf de regering aan dat bij de evaluatie 'uiteraard' de vraag zal worden betrokken of 'de maatregelen afdoende zijn (gebleken) voor het reduceren van de risico's van terrorisme'.¹⁴ Dat is echter niet gebeurd in de in opdracht van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) uitgevoerde evaluatie. De reden daarvoor is dat het niet goed mogelijk blijkt empirisch te onderzoeken of door de Twbmt terroristische aanslagen of misdrijven worden voorkomen of dat het dreigingsniveau wordt verminderd door inzet van de Twbmt. In plaats daarvan is daarom geëvalueerd door te kijken naar de gevolgen van de ingezette maatregelen voor het verloop van alle Twbmt-casus.¹⁵ Dat was mogelijk, omdat de Twbmt maar zelden gebruikt is: in 7 afzonderlijke casus zijn in totaal 11 bestuurlijke maatregelen opgelegd.¹⁶ Zo zijn er geen vergunningen of subsidies ingetrokken op basis van de wet, en is het contactverbod maar een keer ingezet.¹⁷

De conclusie van de evaluatie van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is dat de verwachtingen van de werking van de Twbmt grotendeels niet zijn uitgekomen. Het WODC concludeert dat de Twbmt een 'kaal toezicht- en controlemiddel' is, waarvan de meerwaarde beperkt is.¹⁸

Zo heeft de meldplicht er niet toe geleid dat de naleving van de andere bestuurlijke maatregelen die in de Twbmt geregeld zijn, op een effectieve wijze kon worden gecontroleerd. 'Deze veronderstelling strookt dus niet met de werking in de praktijk', aldus het WODC.¹⁹ Een soortgelijk lot treft het contactverbod en het uitreisverbod. Hoewel het contactverbod fysieke ontmoetingen kan tegenhou-

⁴ Artikel 6 van de Twbmt.

⁵ Artikel 3, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

⁶ Artikel 2, vierde lid, van de Grondwet.

⁷ Artikel 8 van het EVRM.

⁸ Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

⁹ Zie onder meer Richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PbEG 2004, L 158) en Richtlijn 2003/109 van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEG 2004, L 16).

¹⁰ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 28 oktober 2015 over het wetsvoorstel tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (W03.15.0235/II), Kamerstukken II 2015/2016, 34 359, nr. 4.

¹¹ Zie recentelijk: *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, 21 februari 2020, A/HRC/43/46.

¹² Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 5.

¹³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.

¹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 45.

¹⁵ B. van Gestel, 'Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen Terrorismebestrijding' WODC Cahier 2020-2, p. 14.

¹⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.

¹⁷ Van Gestel 2020, p. 6.

¹⁸ Van Gestel 2020, p. 64.

¹⁹ Van Gestel 2020, p. 62.



den, 'is de veronderstelling van de wetgever over het contactverbod niet juist, gezien de mogelijkheden die internet biedt en gezien het bestaan van meerdere samenwerkingsverbanden en jihadistische netwerken'.²⁰ Voor het uitreisverbod geldt dat dit naar het oordeel van het WODC aan actualiteit heeft ingeboet, nu de uitreisbeweging heeft plaatsgemaakt voor de terugkeer van Syriëgangers.²¹

Het gebiedsverbod blijkt daarentegen wel effect te sorteren. De oplegging daarvan heeft het gevolg dat de persoon in kwestie zich niet meer in het aangewezen gebied kan bevinden en in die zin ook belemmerd is in het plegen van een terroristische aanslag of het verspreiden van radicaal islamitisch gedachtegoed in dat aangewezen gebied. Niettemin zijn er, zo blijkt uit de evaluatie, wel zorgen over verplaatsingseffecten.²²

In het licht van het voorgaande is de weergave van de bevindingen in het evaluatiereport in de toelichting zeer eenzijdig. De enige kanttekening die wordt vermeld is de constatering dat het WODC 'over een aantal maatregelen' heeft geconcludeerd dat 'deze op onderdelen minder effectief zijn geweest'.²³ Gelet op de kritische kanttekeningen van het WODC over de effectiviteit van de diverse maatregelen, wordt de noodzaak van continuering van de ingrijpende bestuurlijke maatregelen in de toelichting onvoldoende gemotiveerd.

b. Dreigingsbeeld

De noodzaak tot behoud van de Twbmt wordt verder ondersteund door de nog immer bestaande terroristische dreiging, aldus de toelichting.²⁴ De dreiging die uitgaat van internationale jihadistische groeperingen is sinds de totstandkoming van de Twbmt weliswaar veranderd maar niet verdwenen. Ter onderbouwing wordt gewezen naar het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 52 (hierna: DTN). Het DTN is een globale analyse van radicalisering, extremisme en de nationale en internationale terroristische dreiging tegen Nederland. De afweging van diverse factoren in het DTN leidt tot een conclusie in de vorm van een aanduiding van het actuele dreigingsniveau.

Er zijn vijf niveaus van oplopende dreiging:

1. minimaal: het is niet waarschijnlijk dat in Nederland een terroristische aanslag plaatsvindt
2. beperkt: er bestaat een kleine kans op een terroristische aanslag in Nederland
3. aanzienlijk: een terroristische aanslag in Nederland is voorstelbaar
4. substantieel: de kans op een terroristische aanslag in Nederland is reëel
5. kritiek: een terroristische aanslag in Nederland is op handen.

Sinds 9 december 2019 is het actuele dreigingsniveau 'aanzienlijk'.²⁵ Bij de totstandkoming van de Twbmt was het dreigingsniveau nog 'substantieel'.²⁶ In die jaren had ISIS feitelijke controle over grote gebiedsdelen in Syrië en Irak. De oplopende geweldsescalatie tussen het Westen en ISIS droeg bij aan de toenmalige mate van dreiging, waarbij de Nederlandse deelname aan de anti-ISIS coalitie Nederland ook nadrukkelijker in beeld bracht bij jihadisten. Veel aandacht ging dan ook uit naar Nederlanders die naar het Midden-Oosten uit-reisden om zich aan te sluiten bij jihadistisch-terroristische netwerken.²⁷

De huidige situatie is wezenlijk anders. In het meest recente DTN noemt de NCTV de huidige situatie zelfs 'onvergelijkbaar met de periode 2014–2017'.²⁸ Aanslagen door kleinere cellen en alleen handelende jihadisten worden nu als waarschijnlijker gezien dan complexe en grote aanslagen door terroristische organisaties zoals in die periode.²⁹ De toelichting onderkent dit ook. Sinds de grote territoriale verliezen die ISIS leed in 2018, lijkt er minder focus te zijn op uitreizigers. Tegelijkertijd is er nog steeds de dreiging van terugkeerders die bij terroristische groepen zijn aangesloten en strijdervaring hebben opgedaan.³⁰ Volgens de laatste inlichtingen bevinden zich in totaal nog zo'n 110 Nederlandse uitreizigers in Syrië en Irak.³¹

²⁰ Van Gestel 2020, p. 63.

²¹ Van Gestel 2020, p. 63.

²² Van Gestel 2020, p. 62.

²³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4.

²⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4.

²⁵ NCTV, 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland', www.nctv.nl/onderwerpen/dtn.

²⁶ NCTV, 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland', www.nctv.nl/onderwerpen/dtn.

²⁷ NCTV, *Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 37* (Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 29 754, nr. 270).

²⁸ NCTV, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54*, (Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 593) p. 3.

²⁹ *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54*, p. 16–17.

³⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.

³¹ *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54*, p. 11. Een andere ontwikkeling is dat naast de belangrijkste dreiging voor de nationale veiligheid die uitgaat van het mondiaal jihadisme, de dreiging vanuit (transnationaal) rechts-extremistische hoek een punt van zorg is. Een aanslag uit die hoek wordt als voorstelbaar gezien. Zie *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54*, p. 26 e.v.



c. Verhouding tot het strafrecht

De motivering van de voorgestelde verlenging hangt nauw samen met de verhouding tussen de Twbmt en het strafrecht. De noodzaak van de bestuurlijke maatregelen is namelijk gelegen in de bescherming van de nationale veiligheid tegen gevaar dat met strafrechtelijke maatregelen (nog) niet kan worden weggenomen, aldus de toelichting.³² Deze motivering speelde ook een belangrijke rol bij de totstandkoming van de Twbmt. Daarbij kwam expliciet en uitgebreid de verhouding tot de preventieve doelstellingen en werking van het strafrecht aan de orde.³³

Toentertijd woog ook mee dat een wetsvoorstel met nagenoeg dezelfde bestuurlijke maatregelen als nu geregeld in de Twbmt in 2011 was ingetrokken,³⁴ omdat sinds de indiening daarvan 'aanvullende strafrechtelijke bepalingen zijn aangenomen die zijn gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme'.³⁵ De gedachte dat de terroristische dreiging met die aanvullende strafrechtelijke bepalingen afdoende kon worden bestreden behoeft in 2015 bijstelling gelet op de ontwikkelingen in tussentijd, aldus de regering bij de totstandkoming van de Twbmt.³⁶

In het licht van het voorgaande rijst de vraag hoe de noodzaak van de thans voorgestelde verlenging zich verhoudt tot de ontwikkelingen in het strafrecht die sinds de inwerkingtreding van de Twbmt hebben plaatsgevonden. Zo zijn sinds de inwerkingtreding van de Twbmt zowel de uitvoeringswet Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme als de wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme inwerking getreden.³⁷ Daarnaast kan gewezen worden op het wetsvoorstel strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied,³⁸ dat momenteel in behandeling is bij de Eerste Kamer.³⁹ Op deze relevante wettelijke ontwikkelingen gaat de toelichting niet in. Daardoor blijft de vraag onbeantwoord in hoeverre de bestuurlijke maatregelen waarmee de Twbmt destijds beoogde het strafrecht aan te vullen, in het licht van de genoemde ontwikkelingen nog steeds noodzakelijk zijn.

d. Conclusie

In het licht van zowel de kritische wetsevaluatie als het veranderde dreigingsbeeld, is de noodzaak van de voorgestelde verlenging van de Twbmt in de toelichting onvoldoende gemotiveerd. Ook wordt uit de toelichting niet duidelijk hoe de voorgestelde verlenging zich verhoudt tot tussentijdse ontwikkelingen in het strafrecht. Daarbij acht de Afdeling een mogelijke 'toegevoegde waarde' van de maatregelen, gelet op de ingrijpendheid daarvan en het feit dat daarom destijds uitdrukkelijk gekozen is voor een tijdelijke wet, niet voldoende. De noodzaak van verlenging dient in het licht van het voorgaande (a, b en c) overtuigend te worden aangetoond.

Indien al verlenging van de Twbmt wordt overwogen, zijn met het oog op de evenredigheidseis verschillende modaliteiten denkbaar. Zo dient in dat geval expliciet aan de orde te komen of een kortere verlengingsperiode niet voor de hand zou liggen, en bovendien nader gemotiveerd te worden of het veranderde dreigingsbeeld niet zou nopen tot een veranderd wettelijk instrumentarium. Zo is de vraag of de maatregelen die blijkens de evaluatie (zie onder a) niet of nauwelijks zijn ingezet, voor de komende verlengingsperiode, nog wel bestaansrecht hebben en of differentiatie van de maatregelen binnen de Twbmt daarom niet geboden is. Ook dient, gelet op de ervaringen van de eerste evaluatie, voor een eventuele volgende verlenging meer aandacht te worden besteed aan de opzet van een meer gerichte wetsevaluatie, waarvan de uitkomst een betekenisvolle basis vormt voor de besluitvorming daaromtrent.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de noodzaak van de voorgestelde verlenging alsnog dragend te motiveren en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om de noodzaak van de voorgestelde verlenging alsnog dragend te motiveren en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen is de memorie van toelichting op diverse onderdelen uitgebreid en aangepast. Vooropgesteld is dat op het evaluatierapport van het WODC is ingegaan middels de beleidsreactie op het evaluatierapport 8 april 2020, dat aan beide

³² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2.

³³ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 11–12.

³⁴ Het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid (Kamerstukken I 2006/07, 30 566, A).

³⁵ Kamerstukken I 2010/11, 30 566, E.

³⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 4.

³⁷ Stb. 2020, 396 en Stb. 2018, 338.

³⁸ Kamerstukken I 2019/20, 35 125, A.

³⁹ Kamerstukken I 2020/21, 35 125, H.



Kamers der Staten-Generaal aangeboden.⁴⁰ In paragrafen 3.1 en 3.4 van de memorie van toelichting is de motivering uitgebreid, onder meer door er op te wijzen dat het met het oog op een adequate bescherming van de nationale veiligheid van belang is dat kan worden gekozen uit een breed pallet aan maatregelen waarbij voor ogen staat dat alleen die interventie wordt gekozen, die met inachtneming van het belang van de bewegingsvrijheid van betrokkene zo effectief mogelijk is. Daarbij is tevens aandacht besteed aan het feit dat ook al staan het gebiedsverbod en het contactverbod toegang tot het internet niet in de weg, er meerwaarde is in het verhinderen van fysieke aanwezigheid. Fysieke aanwezigheid heeft immers veelal veel meer invloed op aanwezigen dan digitale aanwezigheid gelet op de grotere afstand tot elkaar die met digitale aanwezigheid wordt ervaren. Paragraaf 3.3 is aangepast naar het meest recente Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland waarbij tevens is toegelicht dat ondanks het lagere dreigingsniveau ten opzichte van de totstandkoming van de Twbmt de dreiging vanuit de jihadistische beweging nog steeds aanwezig is en daarmee de verlenging van de wet gerechtvaardigd is. Daarnaast is toegelicht dat mede gelet op het geringe aantal toepassingen de werkingsduur van de wet lang genoeg dient te zijn om de werking te kunnen evalueren. Om die reden is het advies om de werkingsduur te verkorten niet opgevolgd. Wel is er voor gekozen om het evaluatierapport zes maanden eerder aan de Staten-Generaal toe te zenden. Tot slot is er een paragraaf 3.5 toegevoegd waarin wordt ingegaan op de ontwikkelingen in het strafrecht. Deze hebben echter niet geleid tot een andere beoordeling van de noodzaak tot verlenging van de Twbmt. De opmerking van de Afdeling dat voor wat betreft een eventuele volgende verlenging meer aandacht zal moeten worden besteed aan de opzet van een meer gerichte wetsevaluatie wordt opgevolgd doordat op korte termijn in overleg met het WODC zal worden bekeken op welke methodologische wijze dit onderzoek vorm kan worden gegeven zodat de uitkomst een betekenisvolle basis vormt voor de besluitvorming over een eventuele volgende verlenging.

2. Vormgeving en motivering bijzondere verwerkingsgrondslagen

Ter bevestiging van de bestaande praktijk voorziet dit voorstel voorts in het opnemen van twee grondslagen in de Twbmt voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens door de minister van Justitie en Veiligheid.⁴¹ De reden daarvoor is dat het voor de uitvoering van de bestuurlijke maatregelen noodzakelijk kan zijn om bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken, aldus de toelichting.⁴² De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Minimale gegevensverwerking en evenredigheid

Bijzondere categorieën persoonsgegevens zijn gegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, alsook genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op unieke identificatie van een persoon en gegevens over gezondheid of gegevens met betrekking tot seksueel gedrag of seksuele gerichtheid.⁴³ Voor de verwerking van persoonsgegevens geldt het beginsel van minimale gegevensverwerking: de verwerking dient beperkt te zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt.⁴⁴

De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is verboden, tenzij een van uitzonderingsgronden op dat verbod zich voordoet. De in de toelichting aangevoerde uitzonderingsgrond is de noodzaak van de verwerking om redenen van zwaarwegend algemeen belang,⁴⁵ te weten de bescherming van de nationale veiligheid. Bij de toepassing daarvan geldt onder andere als vereiste dat de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd.⁴⁶ Het is de vraag of aan deze evenredigheidseis wordt voldaan.

De toelichting noemt als enige voorbeeld van de noodzakelijke verwerking van een bijzondere categorie persoonsgegevens de religie van een betrokkene, 'bijvoorbeeld als wordt overwogen maatregelen te treffen jegens een persoon die vanuit een jihadistisch strijdgebied terugkeert naar Nederland en ten aanzien van wie is gebleken dat hij de jihadistische idealen ook buiten dat strijdgebied wil blijven verwezenlijken'.⁴⁷ Dit roept de vraag op waarom de voorgestelde grondslag niet beperkt is tot de verwerking van gegevens waaruit de religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging

⁴⁰ Beleidsreactie WODC-rapport evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding van 8 april 2020 en rapport (Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 544 en bijlage en Kamerstukken I 2019/20, 34 359, C en bijlage)

⁴¹ Voorgesteld artikel 7a van de Twbmt.

⁴² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

⁴³ Artikel 9, eerste lid, van de AVG.

⁴⁴ Artikel 5, eerste lid en onder c, van de AVG.

⁴⁵ Toelichting, artikelsgewijs, artikel I, onderdeel B.

⁴⁶ Artikel 9, tweede lid en onder g, van de AVG.

⁴⁷ Toelichting, artikelsgewijs, artikel I, onderdeel B.



(en eventueel als afgeleide daarvan de politieke opvatting) van betrokkenen blijkt. Vooralnog ziet de Afdeling in het licht van het evenredigheidsvereiste en het beginsel van minimale gegevensverwerking niet in waarom een dergelijke beperking niet geboden is.

De Afdeling adviseert de grondslag om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te beperken tot gegevens waaruit religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging (en eventueel de politieke opvatting) blijkt, tenzij de noodzaak van de verwerking van de andere categorieën bijzondere persoonsgegevens dragend gemotiveerd wordt.

b. Procedurele waarborgen

Voor de verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens onder de zwaarwegend algemeen belangexceptie is vereist dat 'passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van de betrokkenen'.⁴⁸ Voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens is vereist dat de verwerkingsgrondslag 'passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen' biedt.⁴⁹

Beide verwerkingsgrondslagen in het wetsvoorstel zijn ingekaderd doordat verlangd wordt dat de verwerking geschiedt door de minister van Justitie en Veiligheid en de verwerking van deze gegevens noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van de Twbmt. Daarmee wordt weliswaar gevolg gegeven aan het beginsel van doelbinding, maar dit doet niettemin de vraag rijzen op welke wijze recht gedaan wordt aan bovengenoemde vereiste waarborgen. Daarbij rijst ook de vraag hoe de NCTV als gemandateerde instantie,⁵⁰ hier in de bestaande praktijk mee omgaat. De toelichting besteedt daar ten onrechte geen aandacht aan.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het voorgestelde artikel 7a ten aanzien van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens deze verwerking beperkt tot gegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken en gegevens over gezondheid. Daarmee is de verwerking van andere bijzondere persoonsgegevens uitgesloten. Tevens wordt met het voorgestelde artikel 7b een bewaartermijn voor deze persoonsgegevens opgenomen. Tot slot is de memorie van toelichting aangevuld met de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de vereiste waarborgen van de AVG.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De redactionele opmerkingen zijn overgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W16.21.0148/II

- In het opschrift van de voorgestelde paragraaf 4a 'bijzonder' vervangen door 'bijzondere'.
- In artikel II 'waarin het wordt geplaatst' vervangen door 'waarin zij wordt geplaatst'.

Ik moge U hierbij verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

⁴⁸ Artikel 9, tweede lid en onder g, van de AVG.

⁴⁹ Artikel 10 AVG.

⁵⁰ Van Gestel 2020, p. 5.



Advies Raad van State

No. W16.21.0148/II
's-Gravenhage, 7 juli 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 juni 2021, no.2021001081, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in verband met het verlengen van de werkingsduur, met memorie van toelichting.

Op 1 maart 2017 is de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in werking getreden (hierna: Twbmt). Vanwege de ingrijpende aard van de maatregelen in de Twbmt vervalt de wet vijf jaar na inwerkingtreding op 1 maart 2022. Met dit wetsvoorstel wordt de Twbmt verlengd met nogmaals vijf jaar tot 1 maart 2027. De regering ziet geen reden om daarbij inhoudelijke wijzigingen door te voeren. De voornaamste reden voor de voorgestelde verlenging is de toegevoegde waarde van de bestuurlijke maatregelen voor de lokale persoonsgerichte aanpak van terrorisme die zou blijken uit de evaluatie van de Twbmt. Daarnaast wordt aangevoerd dat ook het huidige dreigingsbeeld aanleiding geeft om de Twbmt te behouden.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt naar aanleiding van het wetsvoorstel op dat de noodzaak om de Twbmt met nogmaals vijf jaar te verlengen een overtuigender motivering behoeft. Zij maakt voorts een opmerking over de grondslagen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens en over de mate waarin deze voldoen aan de proportionaliteitseis. In verband daarmee dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Motivering noodzaak verlenging

De Twbmt bevat de rechtsbasis voor het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die het voornemen hebben om zich aan te sluiten bij terroristische groeperingen. Zo kan de minister van Justitie en Veiligheid een meldplicht, gebiedsverbod of een contactverbod opleggen aan een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.² Ook kan de minister een verbod opleggen om het Schengengebied te verlaten, indien het gegronde vermoeden bestaat dat de persoon in kwestie beoogt zich buiten het Schengengebied aan te sluiten bij een terroristische organisatie (hierna: uitreisverbod).³ Tot slot biedt de Twbmt de basis voor bestuursorganen om beschikkingen zoals een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning onder bepaalde omstandigheden in te trekken of te weigeren.⁴

Dit zijn stuk voor stuk ingrijpende maatregelen, die ook tot een inmenging in diverse grondrechten kunnen leiden. Het meest nadrukkelijk gaat het om de inmenging in de bewegingsvrijheid,⁵ waaronder ook het grondwettelijk recht om het land te verlaten, behoudens in bij wet bepaalde gevallen.⁶ Verder gaat het om het recht op privéleven,⁷ en bij beschikkingen om het eigendomsrecht.⁸ Ook kunnen diverse andere rechten aan de orde zijn, zoals de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van vergadering en vereniging. Verder zijn van belang de vrijheden van verkeer en verblijf van Unieburgers op grond van het EU-recht.⁹ In het kader van genoemde inmengingen is van belang dat het om bestuurlijke maatregelen gaat; zij worden door een bestuursorgaan en niet door de rechter opgelegd.¹⁰ Dat is ook vanuit mensenrechtelijk oogpunt niet zonder kritiek gebleven.¹¹

¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.

² Artikel 2 van de Twbmt.

³ Artikel 3 van de Twbmt.

⁴ Artikel 6 van de Twbmt.

⁵ Artikel 3, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

⁶ Artikel 2, vierde lid, van de Grondwet.

⁷ Artikel 8 van het EVRM.

⁸ Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

⁹ Zie onder meer Richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PbEG 2004, L 158) en Richtlijn 2003/109 van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEG 2004, L 16).

¹⁰ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 28 oktober 2015 over het wetsvoorstel tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (W03.15.0235/II), Kamerstukken II 2015/2016, 34 359, nr. 4.

¹¹ Zie recentelijk: *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, 21 februari 2020, A/HRC/43/46.



Bij de totstandkoming van de Twbmt is bewust gekozen voor een tijdelijke werkingsduur, aangezien de ingrijpende aard van deze maatregelen aanleiding gaf 'om te voorzien in een bezinning over de wenselijkheid van de maatregelen na vijf jaar'.¹² De kernvraag is dan ook of deze maatregelen op dit moment nog steeds noodzakelijk zijn en ook voor welke periode.

De voornaamste reden voor de voorgestelde verlenging is de blijkens de toelichting toegevoegde waarde van de bestuurlijke maatregelen voor de lokale persoonsgerichte aanpak van terrorisme die zou blijken uit de wetsevaluatie. Daarnaast wordt aangevoerd dat ook het huidige dreigingsbeeld aanleiding geeft om de Twbmt te behouden.¹³

De Afdeling merkt ten aanzien van deze redenen het volgende op.

a. Evaluatie

Bij de totstandkoming van de Twbmt gaf de regering aan dat bij de evaluatie 'uiteraard' de vraag zal worden betrokken of 'de maatregelen afdoende zijn (gebleken) voor het reduceren van de risico's van terrorisme'.¹⁴ Dat is echter niet gebeurd in de in opdracht van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) uitgevoerde evaluatie. De reden daarvoor is dat het niet goed mogelijk blijkt empirisch te onderzoeken of door de Twbmt terroristische aanslagen of misdrijven worden voorkomen of dat het dreigingsniveau wordt verminderd door inzet van de Twbmt. In plaats daarvan is daarom geëvalueerd door te kijken naar de gevolgen van de ingezette maatregelen voor het verloop van alle Twbmt-casus.¹⁵ Dat was mogelijk, omdat de Twbmt maar zelden gebruikt is: in 7 afzonderlijke casus zijn in totaal 11 bestuurlijke maatregelen opgelegd.¹⁶ Zo zijn er geen vergunningen of subsidies ingetrokken op basis van de wet, en is het contactverbod maar een keer ingezet.¹⁷

De conclusie van de evaluatie van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is dat de verwachtingen van de werking van de Twbmt grotendeels niet zijn uitgekomen. Het WODC concludeert dat de Twbmt een 'kaal toezicht- en controlemiddel' is, waarvan de meerwaarde beperkt is.¹⁸

Zo heeft de meldplicht er niet toe heeft geleid dat de naleving van de andere bestuurlijke maatregelen die in de Twbmt geregeld zijn, op een effectieve wijze kon worden gecontroleerd. 'Deze veronderstelling strookt dus niet met de werking in de praktijk', aldus het WODC.¹⁹ Een soortgelijk lot treft het contactverbod en het uitreisverbod. Hoewel het contactverbod fysieke ontmoetingen kan tegenhouden, 'is de veronderstelling van de wetgever over het contactverbod niet juist, gezien de mogelijkheden die internet biedt en gezien het bestaan van meerdere samenwerkingsverbanden en jihadistische netwerken'.²⁰ Voor het uitreisverbod geldt dat dit naar het oordeel van het WODC aan actualiteit heeft ingeboet, nu de uitreisbeweging heeft plaatsgemaakt voor de terugkeer van Syriëgangers.²¹

Het gebiedsverbod blijkt daarentegen wel effect te sorteren. De oplegging daarvan heeft het gevolg dat de persoon in kwestie zich niet meer in het aangewezen gebied kan bevinden en in die zin ook belemmerd is in het plegen van een terroristische aanslag of het verspreiden van radicaal islamitisch gedachtegoed in dat aangewezen gebied. Niettemin zijn er, zo blijkt uit de evaluatie, wel zorgen over verplaatsingseffecten.²²

In het licht van het voorgaande is de weergave van de bevindingen in het evaluatiereport in de toelichting zeer eenzijdig. De enige kanttekening die wordt vermeld is de constatering dat het WODC 'over een aantal maatregelen' heeft geconcludeerd dat 'deze op onderdelen minder effectief zijn geweest'.²³ Gelet op de kritische kanttekeningen van het WODC over de effectiviteit van de diverse maatregelen, wordt de noodzaak van continuering van de ingrijpende bestuurlijke maatregelen in de toelichting onvoldoende gemotiveerd.

¹² Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 5.

¹³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.

¹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 45.

¹⁵ B. van Gestel, 'Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen Terrorismebestrijding' WODC Cahier 2020-2, p. 14.

¹⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.

¹⁷ Van Gestel 2020, p. 6.

¹⁸ Van Gestel 2020, p. 64.

¹⁹ Van Gestel 2020, p. 62.

²⁰ Van Gestel 2020, p. 63.

²¹ Van Gestel 2020, p. 63.

²² Van Gestel 2020, p. 62.

²³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4.



b. Dreigingsbeeld

De noodzaak tot behoud van de Twbmt wordt verder ondersteund door de nog immer bestaande terroristische dreiging, aldus de toelichting.²⁴ De dreiging die uitgaat van internationale jihadistische groeperingen is sinds de totstandkoming van de Twbmt weliswaar veranderd maar niet verdwenen. Ter onderbouwing wordt gewezen naar het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 52 (hierna: DTN). Het DTN is een globale analyse van radicalisering, extremisme en de nationale en internationale terroristische dreiging tegen Nederland. De afweging van diverse factoren in het DTN leidt tot een conclusie in de vorm van een aanduiding van het actuele dreigingsniveau.

Er zijn vijf niveaus van oplopende dreiging:

1. minimaal: het is niet waarschijnlijk dat in Nederland een terroristische aanslag plaatsvindt
2. beperkt: er bestaat een kleine kans op een terroristische aanslag in Nederland
3. aanzienlijk: een terroristische aanslag in Nederland is voorstelbaar
4. substantieel: de kans op een terroristische aanslag in Nederland is reëel
5. kritiek: een terroristische aanslag in Nederland is op handen.

Sinds 9 december 2019 is het actuele dreigingsniveau 'aanzienlijk'.²⁵ Bij de totstandkoming van de Twbmt was het dreigingsniveau nog 'substantieel'.²⁶ In die jaren had ISIS feitelijke controle over grote gebiedsdelen in Syrië en Irak. De oplopende geweldsescalatie tussen het Westen en ISIS droeg bij aan de toenmalige mate van dreiging, waarbij de Nederlandse deelname aan de anti-ISIS coalitie Nederland ook nadrukkelijker in beeld bracht bij jihadisten. Veel aandacht ging dan ook uit naar Nederlanders die naar het Midden-Oosten uit-reisden om zich aan te sluiten bij jihadistisch-terroristische netwerken.²⁷

De huidige situatie is wezenlijk anders. In het meest recente DTN noemt de NCTV de huidige situatie zelfs 'onvergelijkbaar met de periode 2014–2017'.²⁸ Aanslagen door kleinere cellen en alleen handelende jihadisten worden nu als waarschijnlijker gezien dan complexe en grote aanslagen door terroristische organisaties zoals in die periode.²⁹ De toelichting onderkent dit ook. Sinds de grote territoriale verliezen die ISIS leed in 2018, lijkt er minder focus te zijn op uitreizigers. Tegelijkertijd is er nog steeds de dreiging van terugkeerders die bij terroristische groepen zijn aangesloten en strijdervaring hebben opgedaan.³⁰ Volgens de laatste inlichtingen bevinden zich in totaal nog zo'n 110 Nederlandse uitreizigers in Syrië en Irak.³¹

c. Verhouding tot het strafrecht

De motivering van de voorgestelde verlenging hangt nauw samen met de verhouding tussen de Twbmt en het strafrecht. De noodzaak van de bestuurlijke maatregelen is namelijk gelegen in de bescherming van de nationale veiligheid tegen gevaar dat met strafrechtelijke maatregelen (nog) niet kan worden weggenomen, aldus de toelichting.³² Deze motivering speelde ook een belangrijke rol bij de totstandkoming van de Twbmt. Daarbij kwam expliciet en uitgebreid de verhouding tot de preventieve doelstellingen en werking van het strafrecht aan de orde.³³

Toentertijd woog ook mee dat een wetsvoorstel met nagenoeg dezelfde bestuurlijke maatregelen als nu geregeld in de Twbmt in 2011 was ingetrokken,³⁴ omdat sinds de indiening daarvan 'aanvullende strafrechtelijke bepalingen zijn aangenomen die zijn gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme'.³⁵ De gedachte dat de terroristische dreiging met die aanvullende strafrechtelijke bepalingen afdoende kon worden bestreden behoefde in 2015 bijstelling gelet op de ontwikkelingen in tussentijd, aldus de regering bij de totstandkoming van de Twbmt.³⁶

In het licht van het voorgaande rijst de vraag hoe de noodzaak van de thans voorgestelde verlenging

²⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4.

²⁵ NCTV, 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland', www.nctv.nl/onderwerpen/dtn.

²⁶ NCTV, 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland', www.nctv.nl/onderwerpen/dtn.

²⁷ NCTV, *Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 37* (Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 29 754, nr. 270).

²⁸ NCTV, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54*, (Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 593) p. 3.

²⁹ *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54*, p. 16–17.

³⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.

³¹ *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54*, p. 11. Een andere ontwikkeling is dat naast de belangrijkste dreiging voor de nationale veiligheid die uitgaat van het mondiaal jihadisme, de dreiging vanuit (transnationaal) rechts-extremistische hoek een punt van zorg is. Een aanslag uit die hoek wordt als voorstelbaar gezien. Zie *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54*, p. 26 e.v.

³² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2.

³³ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 11–12.

³⁴ Het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid (Kamerstukken I 2006/07, 30 566, A).

³⁵ Kamerstukken I 2010/11, 30 566, E.

³⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 4.



zich verhoudt tot de ontwikkelingen in het strafrecht die sinds de inwerkingtreding van de Twbmt hebben plaatsgevonden. Zo zijn sinds de inwerkingtreding van de Twbmt zowel de uitvoeringwet Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme als de wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme inwerking getreden.³⁷ Daarnaast kan gewezen worden op het wetsvoorstel strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied,³⁸ dat momenteel in behandeling is bij de Eerste Kamer.³⁹ Op deze relevante wettelijke ontwikkelingen gaat de toelichting niet in. Daardoor blijft de vraag onbeantwoord in hoeverre de bestuurlijke maatregelen waarmee de Twbmt destijds beoogde het strafrecht aan te vullen, in het licht van de genoemde ontwikkelingen nog steeds noodzakelijk zijn.

d. Conclusie

In het licht van zowel de kritische wetsevaluatie als het veranderde dreigingsbeeld, is de noodzaak van de voorgestelde verlenging van de Twbmt in de toelichting onvoldoende gemotiveerd. Ook wordt uit de toelichting niet duidelijk hoe de voorgestelde verlenging zich verhoudt tot tussentijdse ontwikkelingen in het strafrecht. Daarbij acht de Afdeling een mogelijke 'toegevoegde waarde' van de maatregelen, gelet op de ingrijpendheid daarvan en het feit dat daarom destijds uitdrukkelijk gekozen is voor een *tijdelijke wet*, niet voldoende. De noodzaak van verlenging dient in het licht van het voorgaande (a, b en c) overtuigend te worden aangetoond.

Indien al verlenging van de Twbmt wordt overwogen, zijn met het oog op de evenredigheidsverschillen modaliteiten denkbaar. Zo dient in dat geval expliciet aan de orde te komen of een kortere verlengingsperiode niet voor de hand zou liggen, en bovendien nader gemotiveerd te worden of het veranderde dreigingsbeeld niet zou nopen tot een veranderd wettelijk instrumentarium. Zo is de vraag of de maatregelen die blijkens de evaluatie (zie onder a) niet of nauwelijks zijn ingezet, voor de komende verlengingsperiode, nog wel bestaansrecht hebben en of differentiatie van de maatregelen binnen de Twbmt daarom niet geboden is. Ook dient, gelet op de ervaringen van de eerste evaluatie, voor een eventuele volgende verlenging meer aandacht te worden besteed aan de opzet van een meer gerichte wetsevaluatie, waarvan de uitkomst een betekenisvolle basis vormt voor de besluitvorming daaromtrent.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de noodzaak van de voorgestelde verlenging alsnog dragend te motiveren en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

2. Vormgeving en motivering bijzondere verwerkingsgrondslagen

Ter bevestiging van de bestaande praktijk voorziet dit voorstel voorts in het opnemen van twee grondslagen in de Twbmt voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens door de minister van Justitie en Veiligheid.⁴⁰ De reden daarvoor is dat het voor de uitvoering van de bestuurlijke maatregelen noodzakelijk kan zijn om bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken, aldus de toelichting.⁴¹ De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Minimale gegevensverwerking en evenredigheid

Bijzondere categorieën persoonsgegevens zijn gegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, alsook genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op unieke identificatie van een persoon en gegevens over gezondheid of gegevens met betrekking tot seksueel gedrag of seksuele gerichtheid.⁴² Voor de verwerking van persoonsgegevens geldt het beginsel van minimale gegevensverwerking: de verwerking dient beperkt te zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt.⁴³

De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is verboden, tenzij een van uitzonderingsgronden op dat verbod zich voordoen. De in de toelichting aangevoerde uitzonderingsgrond is de noodzaak van de verwerking om redenen van zwaarwegend algemeen belang,⁴⁴ te weten de bescherming van de nationale veiligheid. Bij de toepassing daarvan geldt onder andere als vereiste dat de evenredigheid

³⁷ Stb. 2020, 396 en Stb. 2018, 338.

³⁸ Kamerstukken I 2019/20, 35 125, A.

³⁹ Kamerstukken I 2020/21, 35 125, H.

⁴⁰ Voorgesteld artikel 7a van de Twbmt.

⁴¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

⁴² Artikel 9, eerste lid, van de AVG.

⁴³ Artikel 5, eerste lid en onder c, van de AVG.

⁴⁴ Toelichting, artikelsgewijs, artikel I, onderdeel B.



met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd.⁴⁵ Het is de vraag of aan deze evenredigheids eis wordt voldaan.

De toelichting noemt als enige voorbeeld van de noodzakelijke verwerking van een bijzondere categorie persoonsgegevens de religie van een betrokkene, 'bijvoorbeeld als wordt overwogen maatregelen te treffen jegens een persoon die vanuit een jihadistisch strijdgebied terugkeert naar Nederland en ten aanzien van wie is gebleken dat hij de jihadistische idealen ook buiten dat strijdgebied wil blijven verwezenlijken'.⁴⁶ Dit roept de vraag op waarom de voorgestelde grondslag niet beperkt is tot de verwerking van gegevens waaruit de religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging (en eventueel als afgeleide daarvan de politieke opvatting) van betrokkenen blijkt. Vooral nog ziet de Afdeling in het licht van het evenredigheidsvereiste en het beginsel van minimale gegevensverwerking niet in waarom een dergelijke beperking niet geboden is.

De Afdeling adviseert de grondslag om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te beperken tot gegevens waaruit religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging (en eventueel de politieke opvatting) blijkt, tenzij de noodzaak van de verwerking van de andere categorieën bijzondere persoonsgegevens dragend gemotiveerd wordt.

b. Procedurele waarborgen

Voor de verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens onder de zwaarwegend algemeen belangexceptie is vereist dat 'passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van de betrokkenen'.⁴⁷ Voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens is vereist dat de verwerkingsgrondslag 'passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen' biedt.⁴⁸

Beide verwerkingsgrondslagen in het wetsvoorstel zijn ingekaderd doordat verlangd wordt dat de verwerking geschiedt door de minister van Justitie en Veiligheid en de verwerking van deze gegevens noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van de Twbmt. Daarmee wordt weliswaar gevolg gegeven aan het beginsel van doelbinding, maar dit doet niettemin de vraag rijzen op welke wijze recht gedaan wordt aan bovengenoemde vereiste waarborgen. Daarbij rijst ook de vraag hoe de NCTV als gemandateerde instantie,⁴⁹ hier in de bestaande praktijk mee omgaat. De toelichting besteedt daar ten onrechte geen aandacht aan.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁴⁵ Artikel 9, tweede lid en onder g, van de AVG.

⁴⁶ Toelichting, artikelsgewijs, artikel I, onderdeel B.

⁴⁷ Artikel 9, tweede lid en onder g, van de AVG.

⁴⁸ Artikel 10 AVG.

⁴⁹ Van Gestel 2020, p. 5.



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W16.21.0148/II

- In het opschrift van de voorgestelde paragraaf 4a 'bijzonder' vervangen door 'bijzondere'.
- In artikel II 'waarin het wordt geplaatst' vervangen door 'waarin zij wordt geplaatst'.



Tekst zoals aangeboden voor advies Raad van State: Wijziging van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in verband met het verlengen van de werkingsduur

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 gelet op de dreiging van terroristische activiteiten wenselijk is de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding te wijzigen, zodat deze wet langer van kracht blijft;

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

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt 'Onze Minister van Veiligheid en Justitie' vervangen door 'Onze Minister van Justitie en Veiligheid'.

2. Onderdeel b komt te luiden:

b. *Schengengebied*: het grondgebied van de staten waarop de Schengengrenscore van toepassing is;

3. Onderdeel c komt te luiden:

c. *Schengengrenscore*: Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PbEU 2016, L77).

4. Onderdeel d vervalt.

B

Na artikel 7 wordt een nieuwe paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 4a. Verwerking van bijzonder persoonsgegevens

Artikel 7a

1. Gelet op artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de Algemene verordening gegevensbescherming, is het verbod om bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in paragraaf 3.1 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming te verwerken niet van toepassing indien de verwerking geschiedt door Onze Minister voor zover de verwerking van deze gegevens noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van deze wet.

2. Gelet op artikel 10 van de Algemene verordening gegevensbescherming mag Onze Minister persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming verwerken, indien de verwerking noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van deze wet.

C

Artikel 12 komt te luiden:

Onze Minister zendt voor 1 maart 2025 aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.



D

Artikel 13, tweede lid, komt te luiden:

2. Deze wet vervalt met ingang van 1 maart 2027.

ARTIKEL II

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

Algemeen deel	15
1. Inleiding	15
2. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	16
2.1 Onderdeel van de persoonsgerichte aanpak	16
2.2 Doelstelling	16
2.3 De bestuurlijke maatregelen	17
3. Evaluatie Twbmt en noodzaak tot behoud	17
3.1 Opgelegde maatregelen	18
3.2 Effectiviteit en doeltreffendheid	19
3.3 Dreigingsbeeld	19
3.4 Geen inhoudelijke wijzigingen vereist	20
4. Persoonsgegevens	20
5. Financiële gevolgen, uitvoeringslasten en regeldruk	21
6. Uitgebrachte adviezen	21
7. Inwerkingtreding	24
Artikelsgewijs deel	24

Algemeen deel

1. Inleiding

Op 1 maart 2017 is de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in werking getreden (hierna: Twbmt). De Twbmt vloeide voort uit het 'Actieprogramma integrale aanpak jihadisme' (hierna: Actieprogramma).¹ 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.

De Twbmt heeft tot doel de bescherming van de nationale veiligheid tegen deze dreiging, door het mogelijk te maken bestuurlijke maatregelen te nemen in situaties waarin het strafrecht (nog) geen handelingsperspectief biedt. De maatregelen bestaan enerzijds uit de bevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid tot het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen (meldplicht, gebiedsverbod, contactverbod en uitreisverbod) anderzijds uit de bevoegdheid voor (alle) bestuursorganen om beschikkingen te weigeren of in te trekken indien het ernstige gevaar bestaat dat deze worden gebruikt voor terroristische activiteiten.

Bij de totstandkoming van de Twbmt is opgemerkt dat de ingrijpende aard van deze maatregelen aanleiding geeft om te voorzien in een bezinning over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Daarom bevat de Twbmt een horizonbepaling op grond waarvan de Twbmt op 1 maart 2022 vervalt.² Tevens bevat de Twbmt een evaluatiebepaling op grond waarvan een verslag over de doeltreffendheid en de werking van de wet in de praktijk drie jaar na inwerkingtreding aan de Staten-Generaal wordt aangeboden. Dit evaluatieonderzoek is verricht door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC). Het rapport is samen met de beleidsreactie op het evaluatierapport 8 april 2020 aan beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden.³

Uit door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) uitgevoerd evaluatieonderzoek blijkt dat de bestuurlijke maatregelen een toegevoegde waarde hebben voor de lokale persoonsgerichte aanpak van terrorisme. Ook het huidige dreigingsbeeld geeft aanleiding om de Twbmt te behouden. Daarom verlengt dit wetsvoorstel de werkingsduur van de Twbmt. Ter uitvoering van de motie Segers en Van Toorenburg, waarin de regering is verzocht met een voorstel tot verlenging van de Twbmt met vijf jaar te komen, wordt met bijgaand voorstel de werking verlengd met vijf jaar waardoor deze vervalt met ingang van 1 maart 2027.⁴

Vanwege de voorgestelde verlenging van de werkingsduur van de Twbmt met vijf jaar, ligt het in de rede om net als bij de invoering van de Twbmt tijdig voor afloop van de verlengde werkingsduur een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk aan de Staten-Generaal te

¹ 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.

² Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, blz. 5.

³ Beleidsreactie WODC-rapport evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding van 8 april 2020 en rapport (Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 544 en bijlage en Kamerstukken I 2019/20, 34 359, C en bijlage)

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 573. In de kabinetsreactie van 8 april 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 544) was nog opgenomen dat de horizonbepaling zou worden geschrapt. Gelet op deze motie wordt de werkingsduur nu met vijf jaar verlengd.



zenden. Met bijgaand voorstel wordt de evaluatiebepaling in de Twbmt dan ook dienovereenkomstig aangepast.

Er is geen aanleiding voor inhoudelijke wijzigingen van de Twbmt. Wel wordt van de gelegenheid gebruikgemaakt een grondslag op te nemen voor de noodzakelijke verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Deze grondslag strekt slechts tot bevestiging van de bestaande praktijk en zal nader worden toegelicht in hoofdstuk 4 van deze toelichting.

Het algemene deel van deze toelichting is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 is de doelstelling en inhoud van de Twbmt samengevat. Hoofdstuk 3 behandelt de doeltreffendheid en effecten van de Twbmt, en de redenen om de Twbmt te behouden. Daarbij zal tevens aandacht worden besteed aan de door het WODC uitgevoerde evaluatie en de dreiging die thans uitgaat van terrorisme. Hoofdstuk 4 bespreekt de voorgestelde grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de ontvangen adviezen. Ten slotte ziet hoofdstuk 6 op de financiële gevolgen, uitvoeringslasten en administratieve lasten.

2. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

De strategische kaders van de aanpak van terrorismebestrijding zijn opgenomen in de Nationale Contraterrorismestrategie 2016–2020.⁵ Deze aanpak omvat zowel repressieve als preventieve (wetgevende) maatregelen om de terroristische beweging te bestrijden. De resultaten hiervan zijn beschreven in de Rapportage integrale aanpak terrorisme.⁶ De kern van deze aanpak is een brede benadering waarin vijf interventiegebieden (verwerven, voorkomen, verdedigen, voorbereiden en vervolgen) centraal staan die elkaar aanvullen en deels overlappen. Het betreft hier een integrale aanpak, zodat resultaten van individuele interventies in samenhang moeten worden gezien. De rapportage noemt bijvoorbeeld bij het interventiegebied ‘voorkomen’ als concreet resultaat de doorontwikkeling en intensivering van de lokale (persoonsgerichte) aanpak.

De Twbmt is onderdeel van deze lokale, persoonsgerichte aanpak van personen van wie een gevaar voor de nationale veiligheid uitgaat.

2.1 Onderdeel van de persoonsgerichte aanpak

Er is geen standaard aanpak mogelijk ten aanzien van personen die gevoelig zijn gebleken voor het jihadistische gedachtegoed, of andere vormen van extremisme of terrorisme. Van alle personen van wie aanleiding is te veronderstellen dat zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, wordt een inschatting gemaakt van de aard en omvang van de dreiging.

Binnen het zogenaamd ‘multidisciplinair casuoverleg’ wordt een persoonsgerichte aanpak opgesteld onder regie van de betreffende gemeente.⁷ In dit overleg wisselen gemeenten, samen met de Minister van Justitie en Veiligheid (NCTV), politie en OM, reclassering, Kinderbescherming en andere relevante partijen informatie uit over signalen van (jihadistische) radicalisering, ten behoeve van een gedeelde duiding. Het betreft hier organisaties met wettelijke taken en bevoegdheden die relevant zijn in de persoonsgerichte, integrale aanpak van personen die in verband kunnen worden gebracht met radicalisering of terroristische activiteiten. Het casuoverleg strekt tot afstemming tussen deze deelnemende instanties over te nemen maatregelen jegens een persoon, met als doel het wegnemen van terroristische dreigingen. Daarmee is een totaalpakket aan maatregelen gericht op de (lokale) integrale persoonsgerichte aanpak beschikbaar, met als doel het wegnemen en voorkomen van terroristische dreigingen. De bestuurlijke maatregelen zoals opgenomen in de Twbmt zijn onderdeel van deze (lokale) persoonsgerichte aanpak.

2.2 Doelstelling

De Twbmt geeft de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid tot het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen (meldplicht, gebiedsverbod, contactverbod en uitreisverbod). De Twbmt maakt het voorts mogelijk dat bestuursorganen beschikkingen weigeren of intrekken als het ernstige

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 29 754, nr. 391.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 500. Deze rapportage presenteert de inzet in het kader van de integrale aanpak van terrorisme en extremisme sinds eind 2017 tot april 2019 en geeft een aantal van de bereikte mijlpalen weer, met een vooruitblik op de komende periode.

⁷ Overigens is het voornemen erop gericht om de taak voor het college van burgemeester en wethouders om casuoverleggen over radicalisering te organiseren bij wet vast te leggen, ter ondersteuning van de persoonsgerichte aanpak. Zie wetsvoorstel ‘Persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten’.



gevaar bestaat dat deze worden gebruikt voor terroristische activiteiten.⁸ 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.⁹ 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 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 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 verdenking van een terroristisch misdrijf, is en blijft strafrechtelijk optreden geïndiceerd.¹⁰

2.3 De bestuurlijke maatregelen

De Twbmt maakt 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;
- 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 dat 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.

De Twbmt maakt het tevens mogelijk een uitreisverbod op te leggen. Dit betreft 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.¹¹ Ten aanzien van de betrokken persoon moet het gegronde vermoeden bestaan dat deze zich buiten het Schengengebied zal begeven met als doel aansluiting te zoeken bij een terroristische organisatie.¹² Bovendien geldt dat de maatregel tot oplegging van een uitreisverbod noodzakelijk moet zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid.

De 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.

3. Evaluatie Twbmt en noodzaak tot behoud

Op verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTV) heeft het WODC de toepassing en de effecten van de Twbmt onderzocht.¹³ Daarbij is beoordeeld of de bestuurlijke maatregelen

⁸ Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar de parlementaire geschiedenis van de Twbmt.

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 4, 11 en 18–19, en Handelingen I 2016/17, nr. 16, item 5, p. 28.

¹⁰ Zie daarover ook Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 544, p. 2.

¹¹ Zie artikel 47, eerste lid, aanhef en onder i, Paspoortwet.

¹² Het betreft hier een organisatie die is geplaatst op de lijst van organisaties, bedoeld in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlandschap (Stcr. 2017, nr. 13023).

¹³ Tussen maart 2017 tot en met september 2018 heeft het WODC de toepassing van de Twbmt gemonitord. Het empirische materiaal dat tijdens deze monitor is verzameld, is gebruikt als basis voor de evaluatie (Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 502).



hebben bijgedragen aan de lokale persoonsgerichte aanpak.¹⁴ De resultaten van deze evaluatie zijn in april 2020 met de Eerste Kamer en de Tweede Kamer gedeeld. Daarnaast is een aantal maatregelen door de bestuursrechter getoetst.

3.1 Opgelegde maatregelen

Sinds de inwerkingtreding van de Twbmt zijn in 7 afzonderlijke casus 11 bestuurlijke maatregelen opgelegd, waarvan een aantal door de bestuursrechter zijn getoetst. Hieronder worden enkele voorbeelden besproken.

Aan een islamitische preker is herhaaldelijk een gebiedsverbod opgelegd voor de Schilderswijk en de wijk Transvaal van Den Haag. Deze preker kon op grond van zijn gedragingen in verband worden gebracht met de ondersteuning van terroristische activiteiten, door het houden van preken of toespraken in aanwezigheid van voor radicalisering vatbaar publiek of door het voeren van gesprekken. Toehoorders van deze preken konden daaruit de conclusie trekken dat zij de gewapende strijd moeten aangaan. Deze gebiedsverboden zijn herhaaldelijk door de bestuursrechter getoetst, en telkens proportioneel en rechtmatig bevonden.¹⁵ Ten aanzien van het beroep van een islamitische prediker op het in artikel 6 van de Grondwet vervatte recht op het vrij belijden van godsdienst en het in 7, derde lid van de Grondwet neergelegde vrijheid van meningsuiting, is nog relevant dat de Afdeling bestuursrechtspraak in deze zaak oordeelde dat er sprake was van een beperking van deze grondrechten, maar dat de beperking geen strijd oplevert met het grondwettelijk systeem van grondrechtbeperking waarbij een inperking alleen kan plaatsvinden bij formele wet. Ook voor de in artikelen 9 en 10 van het EVRM neergelegde vrijheid van religie en de vrijheid van meningsuiting geldt het vereiste dat een inperking voorzien moet zijn bij wet. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting bij de Twbmt, voldoet de Twbmt aan deze eis.¹⁶ Dat de in de wet gebruikte termen gelet op de aard van de maatregel noodzakelijkerwijs open zijn, doet niet af aan het feit dat de inperking voorzien is bij wet. Zoals beschreven in de memorie van toelichting bij de Twbmt heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) erkend dat het vrijwel ondoenlijk is voor ieder concreet geval de norm zo precies te formuleren dat deze geheel is toegesneden op het desbetreffende geval en het onvermijdelijk is dat er een zekere discretionaire bevoegdheid is voor de uitvoerende macht of de rechter.¹⁷ Ook de Afdeling bestuursrechtspraak geeft in deze zaak aan dat nadere precisering vooraf van de omstandigheden waaronder het opleggen van de maatregel met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid noodzakelijk is, niet goed mogelijk is. Hetzelfde geldt voor het soort gedragingen dat in verband met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan kan worden gebracht. Een nadere invulling bij de besluitvorming over de toepassing van artikel 2 in een concreet geval is onvermijdelijk. Daarbij wijst de Afdeling ter vergelijking op de open geformuleerde bepalingen inzake beledigings- en haatzaaidelicten, die evenzeer fungeren als wetten die het recht op het vrij belijden van godsdienst en het recht op vrije meningsuiting kunnen beperken. Van belang is dat zoals ook de Afdeling opmerkt dat de tekst van artikel 2 van de Twbmt zich niet verzet tegen het opleggen van een gebiedsverbod in een geval als dit, waarin de relevante gedragingen mede bestaan uit het verspreiden van gedachtegoed en het belijden van godsdienst, zolang het gebiedsverbod primair is gericht op het belemmeren van de fysieke aanwezigheid van de desbetreffende persoon in een bepaald gebied en aan de in de Twbmt neergelegde vereisten voor het opleggen van een gebiedsverbod wordt voldaan.

Bij de invoering van de Twbmt is erkend dat een maatregel niet alleen een vrijheidsbeperking kan zijn maar ook invloed kan hebben op andere vrijheden. Daarbij geldt dat de gevolgen voor alle grondrechten gewogen moeten worden waarbij er zwaardere eisen gesteld worden aan de motivering van een maatregel naarmate de inbreuk groter is.

Een contactverbod is op grond van de Twbmt opgelegd aan een persoon die deel uitmaakte van een groot netwerk van sterk geradicaliseerde en jihadistische personen, waar hij geen afstand van wilde doen.¹⁸ De bestuursrechter oordeelde in deze zaak dat de maatregelen gerechtvaardigd en proportioneel waren. In deze zaak was ten onrechte geen zienswijze gevraagd aan de betreffende persoon, maar heeft de bestuursrechter de rechtsgevolgen in stand gelaten en geoordeeld dat de minister de betreffende persoon terecht een maatregel kon opleggen ter bescherming van de nationale veiligheid.

Ook de meldplicht is een aantal keren opgelegd. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op een meldplicht, gecombineerd met een gebiedsverbod, opgelegd aan een persoon gedurende beide dagen van de Marathon Rotterdam. De meldplicht is opgelegd met als doel zicht te krijgen en te

¹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 544 (bijlage).

¹⁵ ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763. Zie voor een verlenging van deze maatregel rechtbank Den Haag 31 maart 2020, SGR 18/6525.

¹⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, blz. 19

¹⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, blz. 19

¹⁸ Rechtbank Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202.



houden op een persoon die vanwege zijn gedragingen in verband kon worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.¹⁹ Uit zijn gedragingen kwam een patroon naar voren dat consequent wees op sympathie met het gedachtegoed van terroristische groeperingen, zoals ISIS, en van een zekere bereidheid om daarnaar te handelen. De rechtbank Rotterdam oordeelde dat de bestreden maatregel een beperking opleverde van het door artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM gewaarborgde recht om zich vrij te mogen bewegen. Een dergelijke inbreuk moet bij wet zijn voorzien, een legitiem doel hebben, noodzakelijk en proportioneel zijn. De rechtbank oordeelde dat de maatregel aan deze voorwaarden voldeed.

Ten slotte is een aantal keer een uitreisverbod opgelegd aan personen ten aanzien van wie het gegronde vermoeden bestond dat zij zich buiten het Schengengebied zouden begeven met als doel aansluiting te zoeken bij een terroristische organisatie. Deze maatregelen zijn vooralsnog niet bij de rechter bestreden.

In de praktijk wordt het opleggen van een bestuurlijke maatregel (veel) vaker overwogen, maar wordt veelal gekozen voor een ander interventiemiddel. Dit is in lijn met de doelstelling van de Twbmt. Het multidisciplinaire lokale casusoverleg beziet bij de persoonsgerichte aanpak in elk afzonderlijk geval welke (set van) maatregel(en) het meest effectief is in het reduceren van de dreiging die uitgaat van het betreffende individu. Andere mogelijke interventiemiddelen zijn bijvoorbeeld het strafrecht of interventiemiddelen die zien op zorgverlening en maatschappelijke hulp.

Het aantal getroffen maatregelen is daarom geen graadmeter voor de effectiviteit van de Twbmt. De bestuurlijke maatregelen worden opgelegd in situaties waarin het noodzakelijk is om met het oog op de nationale veiligheid een maatregel te treffen, maar waarin ander handelingsperspectief ontbreekt. Uit het enkele feit dat de Twbmt het mogelijk maakte om in dergelijke gevallen toch een maatregel te treffen, volgt zijn meerwaarde.

3.2 Effectiviteit en doeltreffendheid

Eén van de conclusies van het WODC is dat de Twbmt er bij een aantal personen voor heeft gezorgd dat toezicht en ingrijpen vanuit de overheid mogelijk was in situaties waarin geen andere middelen beschikbaar waren. Het WODC concludeert daarom dat de bestuurlijke maatregelen in zoverre een toegevoegde waarde hebben voor de lokale persoonsgerichte aanpak.

Het kabinet onderschrijft deze conclusie. Uit de evaluatie blijkt dat de meldplicht ertoe heeft geleid dat de betrokken personen in het zicht van de overheid bleven, heeft het gebiedsverbod ervoor gezorgd dat personen zich niet in het aangewezen gebied hebben begeven en hebben in de situaties waarin een uitreisverbod is opgelegd de betrokken personen het grondgebied van de Europese Unie niet verlaten. Het ging hier in alle gevallen om maatregelen die zijn opgelegd in situaties waarin ander (strafrechtelijk) handelingsperspectief ontbrak, terwijl het wel noodzakelijk was maatregelen te treffen.

Hieruit volgt dat deze maatregelen een bijdrage hebben geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid. Daarmee is de doelstelling van de Twbmt bereikt.²⁰

3.3 Dreigingsbeeld

Uit hetgeen hiervoor is opgemerkt blijkt dat de Twbmt een meerwaarde heeft gehad door het mogelijk te maken maatregelen te treffen in situaties waarin een persoon op grond van zijn gedragingen in verband kon worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, en andere interventiemogelijkheden ontbraken.

De noodzaak tot behoud van de Twbmt wordt verder ondersteund door de nog immer bestaande terroristische dreiging. Hoewel sinds de zomermaanden van 2017 het aantal in Europa gepleegde jihadistische aanslagen is afgenomen, hebben terroristische organisaties zoals ISIS en al Qa'ida, en hun sympathisanten, de intentie behouden om een aanslag in Europa te plegen.²¹

Het dreigingsniveau in Nederland is in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 52 (hierna: DTN) vastgesteld op niveau drie ('aanzienlijk'). Dat wil zeggen dat de kans op een aanslag in Nederland

¹⁹ Rechtbank Rotterdam 21 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5500.

²⁰ Op deze plaats moet worden herhaald dat de doelstelling van de Twbmt niet is gelegen in het bevorderen van deradicalisering of het in contact treden met de betrokken personen, maar in de bescherming van de nationale veiligheid door het mogelijk te maken bestuurlijke maatregelen te nemen in situaties waarin het strafrecht (nog) geen handelingsperspectief biedt. Zie Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 4, p. 9.

²¹ Zie voor een overzicht van jihadistische aanslagen in het Westen in de afgelopen vijftien jaar, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), *Doelwitten in beeld. Vijftien jaar jihadistische aanslagen in het Westen*, mei 2019, <https://www.aivd.nl>.



voorstelbaar is. Incidenten en arrestaties in het afgelopen jaar laten zien dat de huidige jihadistische dreiging in Europa vooral uitgaat van ISIS-sympathisanten. Daarbij moet vooral worden gedacht aan aanslagen van eenlingen of kleine groepen met een jihadistisch motief of uit een andere extremistische hoek. De jihadistische beweging in Nederland blijft een belangrijke factor in de terroristische dreiging tegen Nederland. Deze beweging bestaat uit meerdere, niet-hiërarchisch maar vooral sociaal verbonden, netwerken. Zij manifesteren zich al jaren niet of nauwelijks in de openbare ruimte, maar zijn onder andere wel bezig met propagandavervaardiging en -verspreiding, netwerk-overstijgende sociale activiteiten en geldinzamelingen. Te denken hierbij valt aan trainingsactiviteiten voor terrorisme, ronselen, ontwikkeling en verspreiding van jihadistische propaganda en geldinzamelingen voor terroristen die al dan niet in detentie in Nederland of het buitenland zitten.

Twee groepen jihadisten vormen een bijzondere bedreiging. Enerzijds betreft het gedetineerde jihadisten die elkaar negatief beïnvloeden en nieuwe netwerken vormen. Anderzijds, en voor de Twbmt van bijzonder belang, vormt de dreiging van uitreizigers en terugkeerders die bij terroristische groepen zijn aangesloten en strijdervaring hebben opgedaan in de periode dat zij bij terroristische groepen verbleven. Mannen hebben daar vaak excessief geweld meegemaakt, zijn onderwezen in de jihadistische geweldsideologie en hebben waarschijnlijk ervaring met wapens en explosieven opgedaan. Ook van teruggekeerde vrouwen gaat een potentiële geweldsdreiging uit. Er zijn gevallen bekend van vrouwen die betrokken waren bij aanslagdreiging in Europa. Ook kunnen zij ondersteunende taken verrichten, hun kinderen met jihadistisch gedachtegoed indoctrineren, en geld inzamelen ten behoeve van de jihadistische strijd of propaganda produceren en verspreiden. Ook zullen zij door in strijdgebied ontstane familie- en vriendenbanden deel uitmaken van transnationale netwerken, zowel met personen in als buiten Europa.

De dreiging die uitgaat van internationale jihadistische organisaties zoals ISIS en al Qa'ida tegen Europa, en in het bijzonder tegen Nederland is daarmee veranderd, maar niet verdwenen.

3.4 Geen inhoudelijke wijzigingen vereist

Over een aantal maatregelen heeft het WODC geconcludeerd dat deze op onderdelen minder effectief zijn geweest. Het WODC wijst er bijvoorbeeld op dat het gebiedsverbod en het contactverbod er niet aan in de weg staan dat alsnog via de digitale weg, zoals middels e-mail of een andere vorm van communicatie via internet, contacten worden onderhouden. Ook vraagt het WODC aandacht voor de omstandigheid dat het uitreisverbod er niet aan in de weg staat dat personen op een niet-Nederlands reisdocument uitreizen.

Naar aanleiding van deze constatering is bezien of er aanleiding is de Twbmt inhoudelijk te wijzigen. Hiertoe is niet besloten om de volgende redenen.

Ten aanzien van het gebiedsverbod en het contactverbod is reeds tijdens de totstandkoming van de Twbmt vastgesteld dat de toegang tot internet, reeds vanwege de wijdverbreide beschikbaarheid daarvan, niet kan worden verhinderd.²² Een maatregel die tot doel heeft de toegang tot het internet te beperken leidt er bovendien al snel toe dat het doen van uitingen wordt verhinderd, en staat daardoor op gespannen voet met het grondwettelijk recht op de vrijheid van meningsuiting. De omstandigheid dat de toegang tot het internet niet kan worden verhinderd, leidt daarom niet tot de conclusie dat deze maatregelen aanpassing behoeven. In hun huidige vorm staan deze maatregelen eraan in de weg dat een persoon zijn gedragingen in het betreffende gebied kan tentoonspreiden. De omstandigheid dat fysieke aanwezigheid en ontmoetingen kunnen worden voorkomen, is daartoe doorslaggevend. Ten aanzien van het uitreisverbod en de constatering van het WODC dat dit er niet aan in de weg staat dat een betrokkene met een buitenlands reisdocument uitreist, wordt opgemerkt dat de maatregel wel degelijk effect sorteert, aangezien de betrokkene wordt gesignaleerd en de Nederlandse reisdocumenten van de persoon met een uitreisverbod van rechtswege vervallen. Hoewel een uitreis daarmee niet in alle gevallen kan worden voorkomen, wordt een uitreis daarmee wel bemoeilijkt. Reeds daarin is een meerwaarde gelegen.

4. Persoonsgegevens

Voor de uitvoering van de bestuurlijke maatregelen kan het noodzakelijk zijn om bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, als bedoeld in paragraaf 3.1 en paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna UAVG), te verwerken. Mede gelet op de inwerkingtreding van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) en de UAVG, is het noodzakelijk daarvoor een wettelijke grondslag te creëren. Van de gelegenheid is daarom gebruikgemaakt om de Twbmt op dit punt in overeenstem-

²² Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 6, p. 9.



ming te brengen met de AVG. Dit wordt nader toegelicht in artikel I, onderdeel B van de artikelsgewijze toelichting.

5. Financiële gevolgen, uitvoeringslasten en regeldruk

In de toelichting bij het (toenmalige) wetsvoorstel is opgemerkt dat het niet in de lijn der verwachting lag dat de bestuurlijke maatregelen op grote schaal zullen worden toegepast, en dat de handhavingslast beperkt zal zijn. Daarbij is ook de verwachting uitgesproken dat de Twbmt niet tot substantieel meer zaken zal leiden bij het openbaar ministerie en de rechterlijke macht. Zoals in hoofdstuk 3 is opgemerkt, is deze verwachting uitgekomen. Omdat met dit wetsvoorstel de huidige praktijk wordt voortgezet zorgt dit wetsvoorstel niet voor aanvullende financiële gevolgen of een toename van administratieve lasten.

Uit praktijkervaringen, die worden bevestigd in evaluatieonderzoek van het WODC, blijkt echter dat het opleggen van de bestuurlijke maatregelen een arbeidsintensief proces is. Hierbij is vastgesteld dat de tijdsinvestering en tijdsdruk die doorgaans gepaard gaan met het aanleveren en analyseren van onderliggende informatie en het opstellen van een bestuurlijke rapportage, groot is. Om deze reden wordt met de ketenpartners van het multidisciplinair casusoverleg bezien welke verbeteringen te maken zijn. Door het maken van gezamenlijke werkafspraken wordt de toepassing en uitvoering van de Twbmt gestroomlijnd en worden knelpunten verlicht. Een concreet voorbeeld is het maken van werkafspraken over de praktische inrichting en uitvoering van de meldplicht. Zoals echter in reactie op de eerdere monitor van het WODC is aangegeven, vergt de ingrijpende aard van de bestuurlijke maatregelen een gedegen onderbouwing, waarbij rekening wordt gehouden met de actuele situatie in relatie tot de gedragingen die in het recente verleden zijn waargenomen.²³ Het schetsen van een volledig beeld van de gedragingen van betrokkenen is en blijft van groot belang, mede gelet op de ingrijpende aard van de maatregelen.

Administratieve lasten en regeldruk

In de toelichting bij de Twbmt is erop gewezen dat de Twbmt voor bedrijven geen administratieve lasten of nalevingskosten met zich brengt. Voor burgers brengt alleen de meldplicht administratieve lasten mee. Deze lasten zijn er alleen voor die personen aan wie een meldplicht wordt opgelegd. Daarbij is de verwachting uitgesproken dat deze lasten zeer beperkt zullen zijn, omdat het gaat om een gering aantal personen en de maatregelen tijdelijk van aard zijn. Dit wetsvoorstel brengt hier geen verandering in.

6. Advisering en consultatie

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdv), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken.

Tevens is het wetsvoorstel van 14 december 2020 tot en met 26 januari 2021 gepubliceerd op internetconsultatie.nl.

De Raad voor de rechtspraak ziet in het wetsvoorstel geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. ATR heeft opgemerkt geen formeel advies uit te brengen.

De VNG geeft aan zich te beperken tot een korte ambtelijke reactie omdat er geen sprake is van een inhoudelijke aanpassing, maar een verlenging van de werkingsduur van de wet met vijf jaar. De VNG heeft geen opmerkingen over of bezwaren tegen de verlenging van de Twbmt. Van het voorstel van de VNG om meer in te gaan op mogelijk toekomstige dreigingen is afgezien. In paragraaf 3.3 is dit namelijk al geschetst aan de hand van het dreigingsbeeld, dat uitgaat van de op dit moment beschikbare informatie.

De AP adviseert om artikel 12 van de Twbmt te wijzigen door een nieuwe evaluatiebepaling op te nemen, zodat de Twbmt voorafgaand aan een eventuele verlenging in 2027 wordt geëvalueerd. Inderdaad ontbrak een wijziging van artikel 12 in het aan de AP voorgelegde concept, terwijl het in de rede ligt om net als bij de invoering van de Twbmt tijdig voor afloop van de verlengde werkingsduur een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk aan de Staten-Generaal te zenden. Artikel 12 van de Twbmt wordt met bijgaand voorstel dan ook aangepast door op te nemen dat het voornoemde verslag voor 1 maart 2025 aan de Staten-Generaal wordt verzonden.

²³ Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 502. Het onderzoeksrapport monitort het gebruik van de Twbmt in de periode van 1 maart 2017 tot en met 31 augustus 2018.



Naar aanleiding van de publicatie op internetconsultatie zijn drie reacties ontvangen, een reactie van de NOvA en daarnaast twee individuele reacties van burgers. In de eerste individuele reactie werd opgemerkt dat het voorstel structureel ingevoerd zou moeten worden, in de andere individuele reactie werd onder meer opgemerkt dat het strafrecht het in te zetten instrument zou moeten zijn op het betreffende terrein. Deze reacties hebben niet tot inhoudelijke wijziging van het wetsvoorstel geleid om de navolgende redenen. Ten aanzien van de verlenging van de werkingsduur wordt verwezen naar paragraaf 1 van deze memorie van toelichting waarin de keuze voor een verlenging met vijf jaar wordt toegelicht. Ten aanzien van de verhouding van de Twbmt tot het strafrecht en de motivering van die wet, wordt allereerst verwezen naar onderdeel 2.2. van deze memorie van toelichting en daarnaast naar paragraaf 2.6 van de memorie van toelichting van de Twbmt uit 2017.²⁴ De NOvA heeft zijn adviescommissie strafrecht (ACS) gevraagd te adviseren en sluit zich bij diens overwegingen aan.

De NOvA adviseert de Twbmt niet te verlengen omdat volgens de NOvA de WODC-evaluatie laat zien dat de doelstellingen van de wet niet zijn bereikt. In tegenstelling tot het standpunt van de minister is volgens de NOvA de doelstelling wel gelegen in het bevorderen van deradicalisering en het in contact treden met de betrokken personen. Daarbij verwijst de NOvA naar een uitspraak van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel: *'Zij zullen natuurlijk een belangrijke rol vervullen bij het bespreken van deze personen en gezien of zij gederadicaliseerd kunnen worden of dat er meer gevaar van ze uitgaat. Dat is natuurlijk bij uitstek de bedoeling.'*²⁵

Tevens geeft de NOvA aan dat het evaluatierapport laat zien dat dit doel niet is bereikt. De NOvA acht de conclusie van de minister dat het doel van het beschermen van de nationale veiligheid is bereikt onjuist althans onvoldoende onderbouwd. De NOvA wijst er op dat de conclusie van de evaluatie uitsluitend is dat een meldplicht ertoe heeft geleid dat mensen gezien werden en dat de personen tegen wie een uitreisverbod of een gebiedsverbod was opgelegd niet zijn uitgereisd of in dat gebied zijn gekomen, maar dat niet is vast te stellen in hoeverre dit het gevolg is van de opgelegde maatregelen, terwijl het evenmin is vastgesteld dat hiermee een gevaar is voorkomen. Verder merkt de NOvA op dat wanneer een verdachte door de rechter-commissaris is vrijgelaten zonder voorwaarden en de minister alsnog voorwaarden oplegt, dit op zeer gespannen voet staat met de taakverdeling in de rechtstaat. Ook vraagt de NOvA aandacht voor een rapport van de 'Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism' van 21 februari 2020, dat onder meer ingaat op de ontwikkeling waarbij anti-terrorisemaatregelen steeds vaker bestuursrechtelijk van aard zijn.

De NOvA adviseert subsidiair wettelijk een limiet vast te leggen aan het aantal verlengingen dat op grond van artikel 4, eerste lid, Twbmt kan worden opgelegd, alsmede de mogelijkheid van elektronisch toezicht te schrappen of aan te passen op zo'n wijze dat rechterlijke controle automatisch plaatsvindt.

Tot slot adviseert de NOvA in de memorie van toelichting enkele aanpassingen te doen.

De reactie van de NOvA heeft niet tot inhoudelijke wijzigingen van het voorstel geleid om de navolgende redenen.

Ten aanzien van het door de NOvA gestelde met betrekking tot de doelstellingen van de Twbmt kan worden verwezen naar de memorie van toelichting bij het toen nog voorstel voor een Twbmt waarin ten aanzien van de doelstellingen is opgenomen:²⁶

'Er kunnen voor wat betreft de in dit wetsvoorstel neergelegde maatregelen twee hoofddoelen worden onderscheiden: de bescherming van de nationale veiligheid en het verhinderen van deelname aan of (financiële) ondersteuning van het jihadisme.'

In de Beleidsreactie WODC-rapport Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding is in reactie op het evaluatierapport eveneens toegelicht dat de doelstelling van de Twbmt niet het bevorderen van deradicalisering of het in contact treden met de betrokken personen, maar de bescherming van de nationale veiligheid door het mogelijk te maken bestuurlijke maatregelen te nemen in situaties waarin het strafrecht (nog) geen handelingsperspectief biedt.²⁷

De door de NOvA geciteerde uitspraak van de toenmalige minister over deradicalisering gedurende de plenaire behandeling van het voorstel voor de Twbmt zag op het multidisciplinaire casusoverleg dat in

²⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3

²⁵ Handelingen Tweede Kamer 2015/16, nr. 82, item 13, p.33

²⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 5

²⁷ Kabinetsreactie van 8 april 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 544)



bepaalde gemeenten plaatsvindt. Daarin worden personen besproken die radicaliseren of al geradicaliseerd zijn, om zo te bepalen wat de beste interventie is. Daarbij is naast de politie, het Openbaar Ministerie, de gemeente en de GGD ook de reclassering betrokken. Een mogelijke uitkomst van een dergelijk overleg is dat een van de betrokken partijen een bevoegdheid aanwendt jegens de betrokkene. Zo is denkbaar dat de leerplichtambtenaar van de gemeente in gesprek treedt met de betrokkene om te zien of hij kan worden bewogen weer naar school te gaan en of er ruimte is voor deradicalisering. Ook is denkbaar de minister overgaat tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel op grond van de Twbmt, omdat de betrokkene gelet op zijn gedragingen een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Zoals ook in de reactie op het evaluatierapport is opgemerkt, is deradicalisering uitdrukkelijk geen doel van de Twbmt. Uit de hier besproken opmerking van de toenmalige minister, die dus ging over méér dan alleen de Twbmt, kan dat ook geenszins worden afgeleid.

Het standpunt van de NOvA dat daarnaast niet voldoende is onderbouwd dat de doelstelling van het beschermen van de nationale veiligheid is bereikt, kan niet worden gevolgd. Het WODC-rapport geeft immers aan dat de Twbmt ervoor heeft gezorgd dat er toezicht vanuit de overheid mogelijk was in situaties dat er geen andere middelen beschikbaar waren. Zoals ook in de bovengenoemde beleidsreactie is vermeld concludeert het WODC onder meer dat de meldplicht ertoe heeft geleid dat de betrokken personen in het zicht van de overheid bleven, dat het gebiedsverbod ervoor heeft gezorgd dat personen zich niet in het aangewezen gebied hebben begeven en dat in de situaties waarin een uitreisverbod is opgelegd de betrokken personen het grondgebied van de Europese Unie niet hebben verlaten.

Voor wat betreft het standpunt van de NOvA dat de bevoegdheid van de minister om maatregelen op te kunnen leggen aan een verdachte die door de rechter-commissaris is vrijgelaten zonder voorwaarden op zeer gespannen voet staat met de rechtstaat, geldt dat deze maatregelen nu juist een aanvulling betreffen op de mogelijkheden die het strafrecht biedt. Het karakter van deze bestuursrechtelijke maatregelen verschilt sterk van het karakter van strafrechtelijke maatregelen zoals ook in de memorie van toelichting bij de Twbmt is toegelicht.²⁸ Daarbij is bepalend voor het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel dat deze noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid. Dat kan ook aan de orde zijn indien de betrokkene is vrijgelaten door de rechter-commissaris.

Het door de NOvA geciteerde rapport van de Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism²⁹ besteedt aandacht aan de toename van bestuurlijke maatregelen in de 'pre-terrorist' fase. De speciale rapporteur van de Verenigde Naties vraagt aandacht voor de gevolgen die dergelijke maatregelen kunnen hebben voor fundamentele vrijheden zoals de vrijheid van meningsuiting en godsdienst en het belang van rechtsbeginselen als rechtszekerheid, proportionaliteit en non-discriminatie. Dat bestuurlijke maatregelen gevolgen kunnen hebben voor fundamentele vrijheden en het belang van de genoemde rechtsbeginselen is met de Twbmt onderkend, evenals het belang van creëren van waarborgen. In de memorie van toelichting bij de Twbmt is dan ook uitgebreid aandacht besteed aan deze aspecten en de wijze waarop daaraan wordt recht gedaan.³⁰

De suggesties van de NOvA ten aanzien van het subsidiair gestelde zijn niet overgenomen. Voor wat betreft een wettelijke limiet op het aantal verlengingen gelden voor iedere verlenging dezelfde eisen als voor de initiële maatregel; er is geen sprake van een automatisme maar een integrale afweging. Telkens wordt opnieuw beoordeeld of, en zo ja, in hoeverre de bescherming van de nationale veiligheid met zich brengt dat een bestuurlijke maatregel moet worden opgelegd. Dit vindt plaats aan de hand van nieuwe feiten en het samenstel van gedragingen op het moment van beoordeling wat zijn neerslag vindt in de motivering van het besluit. Bij het stellen van een limiet aan de verlengingen zou het belang van de bescherming van de nationale veiligheid in het geding komen. Tevens geldt dat voor ieder besluit tot verlenging dezelfde rechtsbescherming wordt geboden als voor de initiële maatregel. De mogelijkheid tot het inzetten van een technische voorziening (een enkelband) is in de Twbmt opgenomen omdat dit de handhandhaafbaarheid van het gebiedsverbod sterk kan verbeteren en daarmee bijdraagt aan de bescherming van de nationale veiligheid. Een dergelijke maatregel vormt een separaat besluit waartegen rechtstreeks beroep open staat bij de bestuursrechter, die dat beroep vervolgens versneld behandelt met toepassing van artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht. Voor het schrappen of aanpassen van de mogelijkheid tot de inzet van een technische voorziening is dan ook geen reden.

Ten aanzien van de memorie van toelichting stelt de NOvA dat ten onrechte is opgenomen dat alle maatregelen door de bestuursrechter getoetst zijn en zowel noodzakelijk, proportioneel als rechtmatig

²⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3 par 2.1 en 2.6

²⁹ A/HRC/43/46, blz. 10 en 11.

³⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, paragraaf 4.



bevonden, omdat een deel van de opgelegde maatregelen nooit aan de rechter is voorgelegd en de rechtbank bovendien in enkele gevallen het besluit van de minister in ieder geval op onderdelen heeft vernietigd.

Anders dan de NOvA in zijn advies aangeeft geven de voorbeelden van maatregelen op grond van de Twbmt die door de rechter zijn beoordeeld wel een goed beeld van de proportionaliteit en de rechtmatigheid van deze maatregelen. Daarbij wordt benadrukt dat het om voorbeelden gaat en niet een compleet overzicht van uitspraken. Met het benoemen van deze voorbeelden is beoogd duidelijk te maken dat de maatregelen an sich toelaatbaar zijn. Dit betekent niet dat op andere gronden door de rechter tot het oordeel kan worden gekomen dat een beroep gegrond kan worden verklaard. Zo oordeelde de rechter in de door de NOvA aangehaalde zaak (ECLI:NL:RBAMS:2018:7202) dat vormvoorschriften niet zijn nagekomen met als gevolg dat het bestreden besluit wordt vernietigd, echter met handhaving van de rechtsgevolgen. De rechter oordeelt namelijk dat het contactverbod en de meldplicht als zodanig noodzakelijk en proportioneel zijn.

Ook in de zaak van de Rechtbank Rotterdam 21 juli 2017, (ECLI:NL:RBROT:2017:5500) heeft de rechter geoordeeld dat de oplegging van het gebiedsverbod en de meldplicht proportioneel en rechtmatig is. Echter was het gebiedsverbod onvoldoende duidelijk afgebakend waardoor het besluit op dit punt moest worden vernietigd. Dit laat onverlet dat het gebiedsverbod als zodanig toelaatbaar was. De meldplicht was wel goed onderbouwd. Het gebiedsverbod is ook proportioneel en noodzakelijk bevonden in de uitspraak van de bestuursrechter in hoger beroep (ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763).

De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de NOvA wel aangepast om te verduidelijken dat niet alle maatregelen door de bestuursrechter zijn getoetst. Tevens is meer uitgebreid ingegaan op de beoordeling door de bestuursrechter.

De NOvA merkt tot slot op bij de noodzaak van verlenging in paragraaf 3.3 vrijwel uitsluitend wordt ingegaan op jihadistisch terrorisme. Daarbij geeft de NOvA aan dat deze focus de indruk wekt dat de Twbmt uitsluitend voor islamitische terroristen zou gelden, terwijl de NOvA er van uitgaat dat het gedachtegoed van de potentiële bedreiger van de nationale veiligheid niet relevant is voor de vraag of sprake is van een gevaar voor de nationale veiligheid en/of het opleggen van maatregelen. In reactie op dit laatste punt kan worden opgemerkt dat het uitdrukkelijk niet het geval is dat het gedachtegoed leidend is voor de vraag of er sprake is van een gevaar voor nationale veiligheid zoals bedoeld in de Twbmt. Voor de oplegging van een maatregel moet sprake zijn van *gedragingen* op grond waarvan de betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Welk gedachtegoed de inspiratie vormt voor die gedragingen is irrelevant. Zoals reeds in de memorie van toelichting bij de Twbmt in 2017 is opgemerkt kan het ook om andere vormen van terrorisme dan jihadisme gaan, bijvoorbeeld rechtsextremisme.

Afdeling advisering Raad van State
PM

7. Inwerkingtreding

Op grond van artikel 13, tweede lid, van de Twbmt, vervalt die wet vijf jaar na inwerkingtreding, dat wil zeggen op 22 maart 2022. Onderhavig voorstel wijzigt artikel 13, tweede lid, van de Twbmt waarmee, indien dit voorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, de Twbmt vervalt met ingang van 1 maart 2027. Zoals reeds in paragraaf 1 uiteengezet wordt hiermee uitvoering gegeven aan de motie Segers en Van Toorenburg.

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A

Onderdeel A brengt technische wijzigingen aan in artikel 1 van de Twbmt. De in artikel 1, onderdeel a, opgenomen aanduiding van de Minister van Justitie en Veiligheid wordt met de voorgestelde wijziging geactualiseerd. Artikel 1, onderdelen b, c en d van de Twbmt bevatten thans definities van het Schengengebied, de Schengengrenscodes en de Schengen Uitvoeringsovereenkomst.

De verwijzing naar de Schengengrenscodes wordt met de voorgestelde wijziging geactualiseerd naar de meest recente vastgestelde versie, namelijk Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) (PbEU 2016, L 77). Dit betreft een louter technische wijziging: het



grondgebied van de staten waarop de nieuwe Schengengrenscodex van toepassing is, is niet gewijzigd. De territoriale reikwijdte van het in artikel 3 opgenomen uitreisverbod blijft dus ongewijzigd.

De verwijzing naar de Schengen Uitvoeringsovereenkomst was louter bedoeld om de territoriale reikwijdte van de Schengengebied aan te duiden. Omdat er geen lidstaten zijn die wel partij zijn bij de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, maar niet bij de Schengengrenscodex, is dit onderdeel overbodig. In verband hiermee is tevens artikel 1, onderdeel b, aangepast en vervalt onderdeel d van artikel 1 met de voorgestelde wijzigingen.

Onderdeel B

Voor de uitoefening van de bij deze wet aan de Minister van Justitie en Veiligheid toegekende bevoegdheden is het verwerken van persoonsgegevens noodzakelijk. Het betreft onder meer persoonsgegevens zoals naam- en adresgegevens en gegevens over geslacht en nationaliteit van de betrokkene. Omdat het niet mogelijk zal zijn een maatregel te treffen zonder dat deze persoonsgegevens worden verwerkt, is deze verwerking noodzakelijk. De bevoegdheid om deze maatregelen te treffen vormt daarmee tevens de grondslag voor de verwerking van deze gegevens als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van Verordening (EU) 2016/679 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna: AVG). Voorts bieden de artikelen 39f van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en 18, eerste lid, van de Wet politiegegevens grondslagen voor de gegevensdeling tussen de Minister van Justitie en Veiligheid en het openbaar ministerie en de politie. Hierover zijn regels gesteld in het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Besluit politiegegevens.

Voor de uitoefening van de bevoegdheden kan het echter ook noodzakelijk zijn om bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, als bedoeld in paragrafen 3.1 en paragraaf 3.2 van de UAVG, te verwerken. Zo kan een bestuurlijke rapportage bijvoorbeeld gegevens bevatten over de religie van een betrokkene, bijvoorbeeld als wordt overwogen maatregelen te treffen jegens een persoon die vanuit een jihadistisch strijdgebied terugkeert naar Nederland en ten aanzien van wie is gebleken dat hij de jihadistische idealen ook buiten dat strijdgebied wil blijven verwezenlijken. Als die persoon eerder voorwerp is geweest van een strafrechtelijk onderzoek of een strafrechtelijke veroordeling, kan de bestuurlijke rapportage ook persoonsgegevens bevatten van strafrechtelijke aard.

Op grond van artikel 9, eerste lid, AVG en artikel 22, eerste lid van de UAVG, is het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens verboden, tenzij aan een van de voorwaarden van het tweede lid is voldaan. In onderdeel g van het tweede lid is de voorwaarde opgenomen dat de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene. Voor het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens is derhalve een wettelijke grondslag noodzakelijk. Dat geldt evenzeer voor het verwerken van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen als bedoeld in artikel 10 van de AVG en gegevens van strafrechtelijke aard, als bedoeld in paragraaf 3.2 van de UAVG.

Van de gelegenheid is daarom gebruikgemaakt om de Twbmt op dit punt in overeenstemming te brengen met de AVG. In het voorgestelde nieuwe artikel 7a is dan ook opgenomen dat bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de UAVG door Onze Minister kunnen worden verwerkt, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van deze wet. Het betreft in alle gevallen maatregelen die worden opgelegd voor zover dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, en slechts voortduren voor zover dat strikt noodzakelijk is voor de bescherming daarvan. Het voorgestelde artikel 7a wordt ondergebracht in een nieuwe paragraaf 4a in de Twbmt 'verwerking van bijzondere persoonsgegevens' nu de huidige paragraaf 4 ziet op 'voorbereiding en overleg'.

Onderdelen C en D

Artikel 13, tweede lid, bevat thans een horizonbepaling op grond waarvan de Twbmt op 1 maart 2022 van rechtswege vervalt. De memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel merkte hierover op dat de ingrijpende aard van de maatregelen aanleiding was te voorzien in een bezinning over de



wenselijkheid van de maatregelen na vijf jaar.³¹ Zoals toegelicht in het algemene deel van deze memorie van toelichting strekt het onderhavige wetsvoorstel er toe deze horizonbepaling te wijzigen, zodat de werkingsduur van de Twbmt met vijf jaar wordt verlengd. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vervalt de Twbmt met ingang van 1 maart 2027.

Artikel 12 van de Twbmt bevat thans een bepaling op grond waarvan de wet is geëvalueerd. Deze bepaling wordt met bijgaand voorstel aangepast zodat net als bij de invoering van de Twbmt binnen drie jaar na inwerkingtreding van de verlenging van de Twbmt een verslag over de doelmatigheid en de effecten van de wet in de praktijk aan de Staten-Generaal wordt gezonden.

Met de inwerkingtreding van de Twbmt op 1 maart 2017 trad ook de Rijkswet van 10 februari 2017 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd in werking.³² Dit wetsvoorstel wijzigde de Paspoortwet teneinde daarin een aantal onderwerpen te regelen die samenhangen met het uitreisverbod in artikel 3 Twbmt. Het betreft hier het van rechtswege vervallen van het paspoort en de Nederlandse identiteitskaart van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd, het toevoegen van een weigeringsgrond om aan deze personen geen nieuw paspoort of Nederlandse identiteitskaart te hoeven verstrekken en het op aanvraag verstrekken van een vervangende identiteitskaart. Ook de Rijkswet van 10 februari 2017 heeft een tijdelijk karakter: de artikelen VIa, VIb, VIc en VII voorzien in ongedaan making van deze wijzigingen op het moment dat de Twbmt vervalt. Het verlengen van de werkingsduur van de Twbmt, betekent daarom dat ook deze artikelen op 1 maart 2027 in werking zullen treden.

Artikel II

Dit wetsvoorstel treedt in werking op de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. Omdat dit wetsvoorstel slechts strekt tot verlenging van de Twbmt, en gelet op de noodzaak om het wetsvoorstel vóór 1 maart 2022 in werking te laten treden, wordt afgeweken van de vaste verandermomenten (zie Aanwijzing 4.17, vijfde lid, onder b van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Ook wordt afgeweken van de minimuminvoeringstermijn tussen publicatie en inwerkingtreding van de wet eveneens vanwege de noodzaak om het voorstel tot wet te verheffen en inwerking te laten treden voor 1 maart 2022. Daarnaast is er geen sprake van de situatie waar vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn voor bedoeld zijn, namelijk om de praktijk tijd te geven zich voor te bereiden op de invoering, nu het om een wet gaat die de werkingsduur van een andere wet wijzigt.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

³¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 5.

³² Stb. 2017, 53.