

Vergaderjaar 2021–2022

35 917

Wijziging van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in verband met het verlengen van de werkingsduur

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	blz.
Algemeen deel	1
1. Inleiding	1
2. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	3
2.1 Onderdeel van de persoonsgerichte aanpak	3
2.2 Doelstelling	4
2.3 De bestuurlijke maatregelen	4
3. Evaluatie Twbmt en noodzaak tot behoud	5
3.1 Opgelegde maatregelen	5
3.2 Effectiviteit en doeltreffendheid	7
3.3 Dreigingsbeeld	8
3.4 Geen inhoudelijke wijzigingen vereist	9
3.5 Ontwikkelingen in het strafrecht	10
4. Persoonsgegevens	11
5. Financiële gevolgen, uitvoeringslasten en regeldruk	11
6. Advisering en consultatie	12
7. Inwerkingtreding	16
Artikelsgewijs deel	16

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: Actiepro-

gramma).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 evaluatie-rapport 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 zenden. Met bijgaand voorstel wordt de evaluatiebepaling in de Twbmt dan ook 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

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.

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 dreiging te bestrijden. De resultaten hiervan zijn beschreven in de Rapportage integrale aanpak terrorisme.⁶ Het betreft hier een integrale aanpak, waarbij 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. Momenteel wordt gewerkt aan de nieuwe CT-strategie 2021–2025 die eind dit jaar zal verschijnen. De nieuwe strategie is gebaseerd op de huidige dreiging en de inschatting van die van de komende jaren. Tevens wordt voortgebouwd op de fundamenteën van de vorige CT-strategie en op de expertise en ervaring die de afgelopen jaren opgebouwd zijn.

De Twbmt is onderdeel van de hier bovengenoemde 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 casusoverleg» wordt een persoonsgerichte aanpak opgesteld onder regie van de betreffende gemeente.⁷ In dit overleg wisselen gemeente, politie, OM, Reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en andere relevante externe partijen (afhankelijk van de voorliggende casus, bijvoorbeeld IND of NCTV) informatie uit over signalen van (jihadistische) radicalisering, ten behoeve van een gedeelde duiding. Het betreft hier organisaties met wettelijke

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 casusoverleggen 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».

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 casusoverleg strekt tot afstemming tussen deze deelnemende instanties over te nemen maatregelen jegens een persoon, met als doel het voorkomen van radicalisering en extremisme. Daarmee is een totaalpakket aan maatregelen gericht op de (lokale) integrale persoonsgerichte aanpak beschikbaar, met als doel het mitigeren 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 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:

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.

- 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 effectivering van deze verboden. De meldplicht kan ook worden opgelegd als zelfstandige maatregel. In dat geval is het doel om zicht te krijgen en houden op de betrokkene.

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 vervalst.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 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 casussen 11 bestuurlijke maatregelen opgelegd, waarvan een aantal door de bestuursrechter is 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

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 Nederlanderschap (Stcrt. 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).

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

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. Veel daarvan zijn 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 haatzaadeldicten, 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 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

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.

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 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. Het is juist met het oog op een adequate bescherming van de nationale veiligheid van belang 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. Door het kunnen opleggen van bestuurlijke maatregelen wordt bewerkstelligd dat effectiever zicht en toezicht kan worden gehouden op betrokkene dan zonder het opleggen van die maatregelen mogelijk zou zijn. Het is juist deze door de Twbmt mogelijk gemaakte effectiviteit die eraan bijdraagt dat de dreiging die uitgaat van het betreffende gedrag kan worden gemonitord en gemitigeerd.

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

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

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, 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.

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 of dienden te worden ondersteund.

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 54 (hierna: DTN) vastgesteld op niveau drie («aanzienlijk»). Dat wil zeggen dat de kans op een aanslag in Nederland voorstelbaar is. Er zijn op dit moment in Nederland personen die radicaliseren of sterk geradicaliseerd zijn en een dreiging (kunnen) vormen tegen de nationale veiligheid. De belangrijkste terroristische dreiging in Nederland komt nog altijd vanuit de Nederlandse jihadistische beweging.

DTN 54 stelt tevens dat de Nederlandse jihadistisch beweging blijvend negatieve gevolgen van repressieve overheidsmaatregelen ondervindt. De geweldsdreiging blijft aanwezig omdat binnen de beweging aanslagen op Nederland nog altijd als legitiem middel worden gezien. Deze dreiging vanuit de jihadistische beweging kan op termijn ook weer toenemen door bijvoorbeeld externe ontwikkelingen in binnen- en buitenland, terugkeerders of het vrijkomen van personen van een Terroristenafdeling (TA). Momenteel verblijven er nog tientallen verdachten en veroordeelde jihadisten op de TA's in de gevangenissen in Vught, Rotterdam en Zwolle. Binnen de TA's vindt nieuwe netwerkvorming en onderlinge beïnvloeding plaats, waarbij het door de hoge bezettingsgraad voor gevangenispersoneel moeilijk kan zijn om zicht te krijgen op dergelijke processen en een goed differentiatiebeleid te voeren. Deze onderlinge beïnvloeding kan bijdragen aan de dreiging die uitgaat van terrorismemedetineerden, zowel

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>.

binnen de TA als na vrijlating. In de komende jaren komen in Nederland verschillende jihadistische gedetineerden vrij, waaronder een aantal mannen die gedetineerd zaten vanwege hun deelname aan de strijd in Syrië en Irak.

De potentiële dreiging die uitgaat van toekomstige terugkeerders is vergelijkbaar aan de dreiging van terugkeerders die momenteel in detentie zitten. De huidige uitreizigers verblijven vaak al meer dan zes jaar in strijdgebied. Mannelijke uitreizigers hebben er in de regel strijdervaring opgedaan. Per individu verschilt welke training zij hebben doorlopen en welke ervaringen zij hebben opgedaan. Ook vrouwelijke uitreizigers zijn vaak langdurig blootgesteld aan indoctrinatie en geweld. Vooral nog is te zien dat van de eerdere terugkeerders ongeveer een derde deel niet terugkeert naar het oude netwerk dat zij voor de uitreis in Nederland hadden. Het is echter voorstelbaar dat toekomstige terugkeerders, die tot het einde van het kalifaat zijn gebleven, na detentie wel hun oude netwerk zullen opzoeken. Omdat degenen die na de val van het kalifaat terugkeerden de komende jaren in detentie zullen doorbrengen, zal pas over enkele jaren zichtbaar zijn welk effect zij op de Nederlandse jihadistische netwerken hebben.

Ten algemene geldt dat weliswaar het dreigingsniveau minder hoog is dan bij de totstandkoming van de Twbmt, het dreigingsniveau nog steeds aanzienlijk is en daarmee de kans op een aanslag voorstelbaar. Gelet op het feit dat de Twbmt een nuttig instrument is gebleken ter bescherming van de nationale veiligheid, ligt het dan ook voor de hand de werkingsduur te verlengen.

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 middels inzet van het uitreisverbod niet kan worden voorkomen 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. Immers is fysieke aanwezigheid van heel andere aard dan digitale aanwezigheid. Fysieke aanwezigheid heeft veelal veel meer invloed op aanwezigheid dan digitale

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

aanwezigheid gelet op de grotere afstand tot elkaar die met digitale aanwezigheid wordt ervaren. 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.

3.5 Ontwikkelingen in het strafrecht

Behalve de invoering van de Twbmt op grond waarvan bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd is ook op strafrechtelijk gebied de aanpak van terrorisme versterkt. Zo is de Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme (Stb. 2018, 338) in werking getreden met als doel een verbetering te bewerkstelligen van de strafrechtelijke en strafvorderlijke mogelijkheden om effectief te kunnen optreden tegen verschillende verschijningsvormen van terrorisme. Het gaat onder meer om het verlengen van de periode waarin verdachten van zeer ernstige terroristische misdrijven in voorlopige hechtenis kunnen worden gehouden, zonder dat daarvoor «ernstige bewaren zijn vereist» en een verruiming van mogelijkheden om celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek af te nemen bij verdachten van terroristische misdrijven. Met deze wet is evenals met de Twbmt uitvoering gegeven aan het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme.²³

Ter uitvoering van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme is de Wet van 7 oktober 2020 tot wijziging van de Uitleveringswet, het Wetboek van Strafrecht BES en het Wetboek van Strafvordering (Stb. 2020, nr. 396) en het daarbij behorende uitvoeringsbesluit (Stb. 2021, 187) per 1 mei 2021 in werking getreden. Het Aanvullend Protocol richt zich hoofdzakelijk op maatregelen tegen het gevaar dat uitgaat van personen die naar het buitenland afreizen om daar terroristische misdrijven te plegen. De kern van het Aanvullend Protocol behelst een verplichting voor verdragsstaten om verschillende gedragingen met betrekking tot deze foreign terrorist fighters strafbaar te stellen in het nationale recht. De in het Aanvullend Protocol opgenomen gedragingen kwamen overeen met soortgelijke gedragingen die in de in Nederland in 2018 geïmplementeerde EU-richtlijn inzake terrorismebestrijding (EU/2017/541) zijn opgenomen. Het ging om gedragingen die in Nederland reeds strafbaar waren gesteld. Ter uitvoering van het Aanvullend Protocol zijn nog wel enkele bepalingen op het terrein van onder meer uitlevering en rechtsmacht aangevuld.

Op de mogelijkheden die de Wet langdurig toezicht (Wlt) op het terrein van terroristische misdrijven biedt is ingegaan in de brief van 5 juni 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 547). In die brief is aangekondigd dat een wetswijziging zou worden voorbereid waarmee wordt verduidelijkt dat de zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 38z Sr) ook kan worden opgelegd bij de veroordeling wegens een terroristisch misdrijf. Deze voorgenomen wetswijziging is opgenomen in een verzamelwetsvoorstel. Dat wetsvoorstel is eerder dit jaar voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig gemaakt. Daarnaast is op dit moment een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer aanhangig waarin wordt voorgesteld om het verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied strafbaar te stellen (35 125).

²³ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253.

Deze ontwikkelingen hebben geen invloed op de beantwoording van de vraag naar de noodzaak van de verlenging van de in de Twbmt opgenomen maatregelen, waarbij met name relevant is dat de Twbmt voorziet in een handelingsperspectief indien het strafrecht (nog) geen mogelijkheden biedt. Voor toepassing van de maatregelen uit de Twbmt is immers – anders dan voor het strafrecht – geen verdenking van een strafbaar feit nodig. De achtergrond van de Twbmt betreft de bescherming van de nationale veiligheid en biedt mogelijkheden om maatregelen te nemen ten aanzien van personen van wie een gevaar voor de nationale veiligheid uitgaat, ook wanneer hun gedragingen (nog) niet resulteren in strafbare feiten. Uit de evaluatie van de Twbmt blijkt dat de maatregelen uit de Twbmt ook worden ingezet na afloop van een strafrechtelijk kader. Het strafrechtelijk kader en het kader van de Twbmt zijn dan ook anders van aard en vullen elkaar aan.

4. Persoonsgegevens

Voor de uitvoering van de bestuurlijke maatregelen kan het noodzakelijk zijn om bepaalde 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 inwerking-treding 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 overeenstemming 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 is met de ketenpartners van het multidisciplinair casusoverleg bezien welke verbeteringen gemaakt konden worden. Door het maken van gezamenlijke werkafspraken is de toepassing en uitvoering van de Twbmt gestroomlijnd en zijn 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.²⁴ Het schetsen van een volledig beeld van de

²⁴ 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.

gedragingen van betrokkene 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 consultatie²⁵

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), 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.

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

²⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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 2017.²⁶ 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 bezien of zij gederadicaliseerd kunnen worden of dat er meer gevaar van ze uitgaat. Dat is natuurlijk bij uitstek de bedoeling.»*²⁷

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.²⁸

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

²⁷ Handelingen Tweede Kamer 2015/16, nr. 82, item 13, p.33.

²⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 5.

«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 betreft, 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.²⁹

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 bepaalde gemeenten plaatsvindt. Daarin worden personen besproken die radicaliseren of geradicaliseerd zijn, om zo te bepalen wat de beste interventie is. Daarbij zijn naast de politie, het Openbaar Ministerie, de gemeente, de Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering en indien nodig externe partners 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 dat 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 zijn gebleven, 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 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.³⁰ 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-

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

³⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3 par 2.1 en 2.6.

commissaris. De multidisciplinaire samenstelling van het casusoverleg biedt de gelegenheid om eventuele spanning tussen de diverse maatregelen vanuit diverse partners inzichtelijk te maken.

Het door de NOvA geciteerde rapport van de Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism³¹ 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.³²

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 ieder besluit (dus zowel initiële maatregel als verlenging) vereist een afzonderlijke 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 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

³¹ A/HRC/43/46, blz. 10 en 11.

³² Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, paragraaf 4.

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 dat 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 de 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 ideologisch gedachtegoed de basis 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 rechts-extremisme.

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 wijzigd 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

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 Schengengrenscore en de Schengen Uitvoeringsovereenkomst.

De verwijzing naar de Schengengrenscore 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 (Schengengrenscore) (PbEU 2016, L 77). Dit betreft een louter technische wijziging: het grondgebied van de staten waarop de nieuwe Schengengrenscore 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 het Schengengebied aan te duiden. Omdat er geen lidstaten zijn die wel partij zijn bij de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, maar niet bij de Schengengrenscore, 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.

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 bepaalde bijzondere categorieën van persoonsgegevens, namelijk gegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken en gegevens over gezondheid 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. Niet worden verwerkt persoonsgegevens met betrekking tot het lidmaatschap van een vakbond, genetische gegevens, biometrische gegevens alsmede gegevens met betrekking tot iemands seksuele gedrag of seksuele gerichtheid. Deze gegevens zijn niet noodzakelijk in het kader van het opleggen van een bestuurlijke maatregel op grond van de Twbmt. Een bestuurlijke rapportage kan 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. Daarbij kunnen ook gegevens over ras of etnische afkomst en politieke of levensbeschouwelijke gegevens een rol spelen. 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. Gezondheidsgegevens kunnen daarentegen noodzakelijk zijn in het geval het problematische gedrag van betrokkene hieraan kan worden gelieerd. Gelet op het feit dat het gaat om bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard worden in de praktijk passende maatregelen genomen om te voldoen aan de vereisten van de AVG, zoals waarborgen dat alleen de gegevens worden verwerkt die noodzakelijk zijn voor het specifieke doel van de verwerking van de gegevens en de bescherming van deze gegevens tegen onrechtmatig gebruik en verlies van die gegevens. In de praktijk wordt nu reeds invulling gegeven aan het treffen van passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van de betrokkenen middels digitale verwerking van de gegevens in een omgeving waarbij gegarandeerd is dat alleen relevante betrokkenen kennis kunnen nemen van de inhoud van de zaak. Fysieke documenten waarin de betreffende gegevens staan vermeld worden opgeslagen in een kluis.

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. In het voorgestelde artikel 7b is de bewaartermijn geregeld van de bijzondere persoonsgegevens en de persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

De voorgestelde artikelen 7a en 7b worden ondergebracht in een nieuwe paragraaf 4a in de Twbmt «verwerking van bijzondere persoonsgegevens» nu de huidige paragraaf 4 ziet op «voorbereiding en overleg».

Artikel 13, tweede lid, bevat thans een horizonbepaling op grond waarvan de Twbmt op 1 maart 2022 van rechtswege vervalst. 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.³³ 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. Het ligt niet in de rede een kortere termijn dan vijf jaar in de wet op te nemen mede gelet op de bepaling in artikel 12 om de wet te evalueren. In deze memorie van toelichting is geschetst dat er nog steeds een reële dreiging jegens de nationale veiligheid is (paragraaf 3.3). Naar verwachting zal deze dreiging niet op korte termijn verdwijnen. Bovendien wordt niet verwacht dat een ruimer gebruik van de maatregelen zal worden gemaakt omdat hiermee zorgvuldig moet worden omgegaan. Voorts kan pas na een paar jaar toepassing in de praktijk een evaluatieonderzoek worden gestart om een goed beeld te krijgen van de doelmatigheid en effecten van de wet. Daarbij is van belang dat inzicht wordt verkregen in het tijdverloop in relatie tot het aantal maatregelen dat is opgelegd en het effect dat deze maatregelen hebben. Opdat op voorhand kan worden ingezet op een adequate evaluatie zal al op korte termijn in overleg met het WODC 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.

Artikel 12 van de Twbmt bevat thans een bepaling op grond waarvan de wet is geëvalueerd. Deze bepaling wordt met bijgaand voorstel aangepast zodat binnen tweeëneenhalf 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. Deze termijn is zes maanden korter dan de termijn die bij de invoering van de Twbmt was opgenomen, waardoor de termijn tussen de indiening van het evaluatieverslag en afloop van de werkingsduur van de Twbmt die resteert voor besluitvorming zes maanden langer is.

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.³⁴ 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 vervalst. Het verlengen van de werkingsduur van de Twbmt, betekent daarom dat ook deze artikelen op 1 maart 2027 in werking zullen treden.

³³ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 5.

³⁴ Stb. 2017, 53.

Artikel II

Dit wetsvoorstel treedt in werking op de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij 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,
F.B.J. Grapperhaus