

Memorie van toelichting

Algemeen deel.....	1
1. Inleiding	1
2. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.....	2
2.1 Onderdeel van de persoonsgerichte aanpak	2
2.2 Doelstelling	2
2.3 De bestuurlijke maatregelen	3
3. Evaluatie Twbmt en noodzaak tot behoud	3
3.1 Opgelegde maatregelen	4
3.2 Effectiviteit en doeltreffendheid	4
3.3 Dreigingsbeeld	5
3.4 Geen inhoudelijke wijzigingen vereist.....	5
4. Persoonsgegevens	6
5. Financiële gevolgen, uitvoeringslasten en regeldruk	6
6. Uitgebrachte adviezen	7
Artikelsgewijs deel	8

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 vervalst.²

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 met vijf jaar. Daardoor vervalt de Twbmt met ingang van 1 maart 2027. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Segers en Van Toorenburg, waarin de regering is verzocht met een voorstel tot verlenging van de Twbmt met vijf jaar te komen.³

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, 34359, nr. 3, blz. 5.

³ Kamerstukken II 2020/21, 29754, nr. 573. In de kabinetsreactie van 8 april 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 29754, nr. 544) was nog opgenomen dat de horizonbepaling zou worden geschrapt. Gelet op deze motie wordt de werkingsduur nu met vijf jaar verlengd.

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.

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 is aandacht voor 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 2016-2020.⁴ 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.⁵ 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.⁶ 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 gevaar bestaat dat deze worden gebruikt voor terroristische activiteiten.⁷ 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

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 29754, nr. 391.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 29754, 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.

⁶ 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'.

⁷ Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar de parlementaire geschiedenis van de Twbmt.

weggenomen.⁸ 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.⁹

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.¹⁰ 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.¹¹ 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.¹² Daarbij is beoordeeld of de bestuurlijke

⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3, p. 4, 11 en 18-19, en Handelingen I 2016/17, nr. 16, item 5, p. 28.

⁹ Zie daarover ook Kamerstukken II 2019/20, 29754, nr. 544, p. 2.

¹⁰ Zie artikel 47, eerste lid, aanhef en onder i, Paspoortwet.

¹¹ 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).

¹² 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, 29754, nr. 502).

maatregelen hebben bijgedragen aan de lokale persoonsgerichte aanpak.¹³ De resultaten van deze evaluatie zijn in juli 2019 met de Eerste Kamer en de Tweede Kamer gedeeld.

3.1 Opgelegde maatregelen

Sinds de inwerkingtreding van de Twbmt zijn in 7 afzonderlijke casus 11 bestuurlijke maatregelen opgelegd. Enkele voorbeelden daarvan zijn:

- 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.¹⁴
- Voorts is op grond van de Twbmt een contactverbod opgelegd aan een persoon die deel uitmaakte van een groot netwerk van sterk geradicaliseerde en jihadistische personen, waar hij geen afstand van wilde doen.¹⁵
- 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.¹⁶ 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.
- 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.

Al deze maatregelen zijn door de bestuursrechter getoetst en zowel noodzakelijk, proportioneel als rechtmatig bevonden.

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 casuoverleg 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

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 29754, nr. 544 (bijlage).

¹⁴ 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.

¹⁵ Rechtbank Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202.

¹⁶ Rechtbank Rotterdam 21 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5500.

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.¹⁷

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.¹⁸

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 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.

¹⁷ 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, 34359, nr. 4, p. 9.

¹⁸ Zie voor een overzicht van jihadische 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>.

Naar aanleiding van deze constatering is bezien of er aanleiding is de Twbmt inhoudelijk te wijzigen.

Hiertoe is niet besloten. 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.¹⁹ 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 paragrafen 3.1 en paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, te verwerken. Mede gelet op de inwerkingtreding van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) 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 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.²⁰ 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,

¹⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 6, p. 9.

²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 29754, nr. 502. Het onderzoeksrapport monitort het gebruik van de Twbmt in de periode van 1 maart 2017 tot en met 31 augustus 2018.

omdat het gaat om een gering aantal personen en de maatregelen tijdelijk van aard zijn. Dit wetsvoorstel brengt hier geen verandering in.

6. Uitgebrachte adviezen

PM consultatiefase.

Concept

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A

Dit onderdeel bevat technische wijzigingen. De in onderdeel a opgenomen aanduiding van de Minister van Justitie en Veiligheid is geactualiseerd. Onderdeel d vervalt. De daarin opgenomen verwijzing naar de Schengen Uitvoeringsovereenkomst was louter bedoeld om de territoriale reikwijdte van de Schengengebied aan te duiden. Omdat er geen staten zijn die wel partij zijn bij de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, maar niet bij de Schengengrenscodes, is dit onderdeel overbodig. In verband hiermee is tevens onderdeel b aangepast.

De in onderdeel c opgenomen verwijzing naar Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) (PbEU L 105) is geactualiseerd. Deze verordening is op 11 april 2016 vervallen en vervangen door 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 L 77/1). Dit betreft een louter technische wijziging: het grondgebied van de staten waarop de nieuwe Schengengrenscodes van toepassing is, is niet gewijzigd. De territoriale reikwijdte van het in artikel 3 opgenomen uitreisverbod blijft dus ongewijzigd.

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 Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, 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.

Het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens is op grond van artikel 9, eerste lid, AVG verboden, tenzij in het Unierecht of het nationale recht een uitzondering is aan te wijzen. Voor het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens is derhalve een wettelijke grondslag noodzakelijk. Dat geldt evenzeer voor het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Van de gelegenheid is daarom gebruikgemaakt om de Twbmt op dit punt in overeenstemming te brengen met de AVG. Het nieuwe artikel 7a, eerste lid, bepaalt dat Onze Minister bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard kan verwerken, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van deze wet. Het tweede lid bevat een vergelijkbare voorziening voor persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. De verwerking van deze persoonsgegevens is noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang: 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.

Onderdeel C

Het huidige artikel 13, tweede lid, bevat een horizonbepaling op grond waarvan de wet op 1 maart 2022 van rechtswege vervalft. De 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.²¹ Zoals toegelicht in het algemene deel van deze 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 vervalft de Twbmt met ingang van 1 maart 2027.

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.²² 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 deze wet heeft een tijdelijk karakter: de artikelen VIa, VIb, VIc en VII van deze rijkswet voorzien in ongedaanmaking van deze wijzigingen op het moment dat de Twbmt vervalft. 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 28 februari 2022, zijnde de dag vóórdat de Twbmt van rechtswege zou vervallen. 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 Ar. 4.17, vijfde lid, onder b).

De Minister van Justitie en Veiligheid,

²¹ Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3, p. 5.

²² Stb. 2017, 53.