

Vergaderjaar 2025–2026

36 918

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 25 februari 2026 en het nader rapport d.d. 20 maart 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in verband met de permanentmaking van die wet en enkele andere wijzigingen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 24 december 2025, nr. 2025002955, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 februari 2026, nr. W16.25.00379/II, bied ik U hierbij aan.

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

Bij Kabinetsmissive van 24 december 2025, no.2025002955, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in verband met de permanentmaking van die wet en enkele andere wijzigingen, met memorie van toelichting.

Samenvatting

Wetsvoorstel

De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding regelt dat de Minister van Justitie en Veiligheid preventieve vrijheidsbeperkende maatregelen kan opleggen aan personen die in verband worden gebracht

met terrorisme. De Minister heeft daarbij de keuze uit een meldplicht, een gebiedsverbod, een contactverbod en een uitreisverbod. De tijdelijke wet zal in 2027 komen te vervallen. Om dit te voorkomen wordt de tijdelijke wet met dit wetsvoorstel permanent gemaakt.

Eerdere advisering

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft zowel over de invoering van de tijdelijke wet, als over de verlenging daarvan kritisch geadviseerd. Reden daarvoor was dat nut en noodzaak van de wet niet overtuigend waren gemotiveerd, terwijl de wet wel kan leiden tot een inperking van grondrechten en het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie. De Afdeling advisering merkt op dat er nu, net als eerder bij de verlenging, opnieuw een kritisch evaluatierapport ligt. De onderzoekers trekken daarin de algemene conclusie dat de tijdelijke wet geen noodzakelijk instrument is in de bestrijding van terroristische activiteiten. De Afdeling advisering ziet geen reden om af te zien van de eerder naar voren gebrachte vraagtekens bij deze wettelijke maatregelen, temeer niet nu wordt voorgesteld de wet permanent te maken.

Veranderende aard van de dreiging

Sinds de inwerkingtreding van de tijdelijke wet in 2017 is de aard van de terroristische dreiging in Nederland veranderd. Bij de totstandkoming van de wet ging deze dreiging vrijwel geheel uit van het jihadisme. Inmiddels zijn ook andere vormen van dreiging, zoals de dreiging van personen uit het rechts-terroristische milieu, opgekomen. Dat roept de vraag op of de in de wet opgenomen bevoegdheden passen bij het huidige dreigingsbeeld. De Afdeling advisering adviseert in de toelichting nader in te gaan op de wijze waarop de bestuurlijke maatregelen aansluiten bij de veranderende aard van de dreiging.

Invulling meldplicht

De Afdeling advisering maakt ook een opmerking over de invulling van de meldplicht. Uit de evaluatie van de tijdelijke wet volgt dat de meldplicht maar beperkt leidt tot zicht op de persoon die zich moet melden. De regering heeft uitvoeringspartijen daarom gevraagd om van de meldplicht een contactmoment te maken met professionals binnen de radicaliseringsaanpak. Tegelijkertijd verplicht de meldplicht niet tot het aangaan van contact en blijkt in de praktijk contact soms te worden vermeden. De Afdeling advisering vraagt hier in de toelichting op in te gaan.

Conclusie

Gelet op al het voorgaande dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

Advies

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel betreft de permanentmaking van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. De tijdelijke wet dateert uit 2017 en geeft de Minister van Justitie en Veiligheid een aantal bevoegdheden om maatregelen op te leggen aan personen die in verband worden gebracht met terrorisme. Het betreft twee typen maatregelen: vrijheidsbeperkende maatregelen en de intrekking of weigering van beschikkingen die kunnen worden gebruikt voor terroristische activiteiten.

Meer specifiek gaat het bij eerstgenoemde categorie om een meldplicht, een gebiedsverbod, een contactverbod en een uitreisverbod. Bij de tweede categorie gaat het om de intrekking of weigering van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning. In het voorliggende wetsvoorstel zijn de laatstgenoemde bevoegdheden, die in het geheel niet werden gebruikt, niet langer opgenomen.

De tijdelijke wet was vijf jaar in werking en is in 2022, na een eerdere, kritische, evaluatie door het WODC,¹ met vijf jaar verlengd.² Daarbij werd bepaald dat de Minister voor 1 september 2024 een verslag zou sturen aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en effecten van de tijdelijke wet in de praktijk, opdat aan de hand daarvan zou kunnen worden bepaald of de wet permanent zou moeten worden gemaakt. Het evaluatierapport is verschenen in juli 2024.³ Conclusie is dat de meerwaarde van de tijdelijke wet moeilijk kan worden aangetoond, aangezien de daarin opgenomen bestuurlijke maatregelen slechts weinig zijn gebruikt en niet kan worden onderzocht welke terroristische activiteiten zijn ontplooid die met toepassing van de wet voorkomen hadden kunnen worden. Daarnaast zijn de beleidstheorieën achter de maatregelen niet allemaal overtuigend en is de dreigingssituatie veranderd, zodat de vraag opkomt in hoeverre er nog behoefte is aan het uitreisverbod, zo meldt het evaluatierapport.⁴ De onderzoekers trekken de algemene conclusie dat de tijdelijke wet geen noodzakelijk instrument is in de bestrijding van terroristische activiteiten.

Ondanks de kritische evaluatie wenst de regering de tijdelijke wet permanent te maken met het wetsvoorstel. Zij wijst erop dat de daarin opgenomen bevoegdheden weliswaar weinig zijn gebruikt, maar dat hierin verandering zal komen wanneer de bekendheid daarvan toeneemt. Hiertoe worden al workshops gegeven en binnenkort krijgt de NCTV meer mogelijkheden om bij de zogeheten «casuoverleggen radicalisering» gemeenten over de bevoegdheden uit de wet te informeren.⁵

Daarnaast wijst de regering erop dat de terrorismedreiging weliswaar tijdelijk lager was dan bij invoering van de tijdelijke wet, maar sinds 2022 weer groter is geworden (van «aanzienlijk» naar «substantieel».⁶ De regering stelt daarbij dat terrorisme weliswaar ook met andere, straf- of vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden kan worden bestreden, maar dat die bevoegdheden niet in alle gevallen uitkomst bieden. De bevoegdheden uit de tijdelijke wet hebben volgens de regering daarom nog steeds een toegevoegde waarde.⁷

2. Eerdere advisering over de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

Zowel over de invoering van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, als over de verlenging daarvan heeft de Afdeling kritisch geadviseerd. Zij wees erop dat toepassing van de genoemde

¹ B. van Gestel e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, WODC, 2020.

² *Stb.* 2022, nr. 85.

³ M. Diekema e.a., «Evaluatie van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Nood zoekt wet», Groningen/Utrecht, juli 2024, Kamerstukken II 2023/24, 29 754, nr. 730 en bijlage 1157274.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1 (Conclusies evaluatierapport).

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.1 (Noodzaak behoud vrijheidsbeperkende maatregelen).

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 (Aanhoudende dreiging) en 4.2.1 (Noodzaak behoud vrijheidsbeperkende maatregelen).

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 (Terrorismeveroordeelden met hoger dreigingsprofiel uit detentie) en paragraaf 3.2 (Doelstelling).

bestuurlijke maatregelen kan leiden tot een inmenging in verschillende grondrechten. Te denken valt aan de bewegingsvrijheid, het recht op privéleven en de vrijheid van vereniging en vergadering. Ook het Unierecht is in het geding, aangezien de maatregelen een inperking kunnen opleveren van het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie.⁸

In het licht hiervan dienen nut en noodzaak van de bestuurlijke maatregelen grondig te worden gemotiveerd. De Afdeling achtte deze motivering bij de invoering van de tijdelijke wet niet overtuigend, omdat daaruit niet bleek dat al bestaande straf- en bestuursrechtelijke bevoegdheden dermate tekortschoten dat de maatregelen uit de tijdelijke wet noodzakelijk waren.⁹ Ook bij de verlenging van de tijdelijke wet had de Afdeling vragen over de noodzaak, onder meer omdat er toen een kritisch evaluatierapport voorlag waaruit bleek dat de meerwaarde van de tijdelijke wet beperkt was.¹⁰

Uit de toelichting blijkt dat de regering de maatregelen uit de tijdelijke wet achter de hand wenst te houden, zodat de partners in de uitvoeringspraktijk over een breed instrumentarium beschikken. Voor de regering speelt daarbij in algemene zin een belangrijke rol dat het dreigingsniveau substantieel is. Meer specifiek wordt opgemerkt dat de toepassing van de meldplicht relevanter wordt, omdat voortaan professionals binnen de radicaliseringsaanpak hierin worden betrokken.

Zoals uit het nieuwste evaluatierapport blijkt, zijn de hiervoor genoemde vragen onverminderd relevant, temeer nu de regering permanentmaking van de vrijheidsbeperkende maatregelen uit de wet voorstelt. De onderzoekers zien geen noodzaak voor de wettelijke maatregelen met het oog op de bestrijding van terroristische activiteiten. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen reden om van de eerder naar voren gebrachte vraagtekens bij deze wettelijke maatregelen af te zien.

In de concrete opmerkingen hieronder beperkt de Afdeling zich tot opmerkingen over de veranderende aard van de dreiging en de meldplicht.

3. Veranderende aard van de dreiging

Sinds de totstandkoming van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding is de aard van de terroristische dreiging in Nederland veranderd. Tijdens de totstandkoming van de tijdelijke wet ging deze dreiging vrijwel geheel uit van het jihadisme, mede naar aanleiding van de opmars van Islamitische Staat (IS) en het uitroepen van het kalifaat.¹¹ Gevreesd werd voor aanslagen door binnenlandse jihadistische bewegingen en sympathisanten van jihadistische groepen die zich ontwikkelden tot (solitaire) aanslagplegers. In het dreigingsbeeld werd daarnaast gewezen op het gevaar van uitreizigers en terugkeerders,

⁸ Advies van de Afdeling advisering van 28 oktober 2015 over de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, (W03.15.0235/II), Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 4, punt 1; advies van de Afdeling advisering van 7 juli 2021 over de Wijziging van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in verband met het verlengen van de werkingsduur, (W16.21.0148/II), Kamerstukken II 2021/22, 35 917, nr. 4, punt 1.

⁹ Advies van de Afdeling advisering van 28 oktober 2015 over de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, (W03.15.0235/II), Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 4, punt 1 en 2.

¹⁰ Advies van de Afdeling advisering van 7 juli 2021 over de Wijziging van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in verband met het verlengen van de werkingsduur, (W16.21.0148/II), Kamerstukken II 2021/22, 35 917, nr. 4, punt 1.

¹¹ NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 37, oktober 2014.

die zijn afgereisd naar Syrië of Irak om zich aan te sluiten bij jihadistisch-terroristische netwerken en zouden kunnen worden ingezet voor aanslagplannen.

Ook uit het huidige dreigingsbeeld volgt dat nog steeds sprake is van een aanhoudende, hoge dreiging vanuit het jihadisme.¹² Naast deze dreiging gaat er echter ook een reële dreiging uit van personen uit een rechts-terroristisch milieu. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat het afgelopen jaar in Nederland groepen zijn opgericht van rechts-extremistische jongens en mannen – en enkele vrouwen – van wie sommigen ook terroristisch gedachtegoed aanhangen.¹³ Vooral de snelle online radicalisering en mogelijke geweldsdreiging vanuit jongeren in rechts-terroristische online netwerken baren zorgen. Daarnaast vormt een kleine groep geweldsbereide anti-institutioneel-extremisten een potentiële dreiging voor de nationale veiligheid, zo volgt uit het dreigingsbeeld.

Hoewel de tijdelijke wet tot stand is gekomen om de terroristische dreiging vanuit het jihadisme tegen te gaan, blijkt uit de toelichting bij de wet dat ook een dreiging voor de nationale veiligheid die zou uitgaan van andere vormen van terrorisme dan jihadisme met de voorgestelde maatregelen kan worden bestreden.¹⁴ Uit de evaluatie van de tijdelijke wet blijkt echter dat de wet primair geassocieerd wordt met de jihadistische dreiging en niet als mogelijke interventie wordt gezien voor andere terroristische dreigingen, zoals extreemrechtse terroristen.¹⁵

Daarnaast blijkt uit het evaluatierapport dat er volgens geïnterviewde professionals momenteel weinig aanleiding bestaat om een of meer van de wettelijke maatregelen te overwegen of toe te passen, omdat de wet volgens hen primair gericht was op het voorkomen van uitreizigers, maar het nu vaker gaat om personen die terugkeren uit strijdgebieden en om personen die na detentie re-integreren in de maatschappij.

In dit licht rijst de vraag op welke wijze de maatregelen uit de tijdelijke wet, die met het wetsvoorstel permanent worden gemaakt, aansluiten bij het huidige dreigingsbeeld. De vraag is of de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden passen bij de veranderende aard van de dreiging. Zo is het bijvoorbeeld voorstelbaar dat een fysiek contactverbod minder impact heeft op de radicalisering en geweldsdreiging van jongeren in rechts-terroristische online netwerken. De toelichting bij het wetsvoorstel gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de wijze waarop de bestuurlijke maatregelen aansluiten bij huidige en toekomstige dreigingsbeelden.

Over de aard van de dreiging wordt periodiek gerapporteerd in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland. De Afdeling merkt terecht op dat er een aanhoudende, hoge dreiging is vanuit het jihadisme, dat daarmee de belangrijkste terroristische dreiging in Europa blijft, maar daarnaast ook een reële dreiging uitgaat van personen uit een rechts-terroristisch milieu. In dit kader is van belang om te benadrukken dat de maatregelen uit de wet neutraal zijn ten aanzien van de onderliggende ideologische motieven voor de gedragingen van de betrokkene in kwestie. Alleen voor het

¹² NCTV, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland*, juni 2025.

¹³ *Memorie van toelichting*, paragraaf 2.1 (Aanhoudende dreiging).

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

¹⁵ M. Diekema e.a., «Evaluatie van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Nood zoekt wet», Groningen/Utrecht, juli 2024, *Kamerstukken II 2023/24*, 29 754, nr. 730 en bijlage 1157274.

uitreisverbod geldt dat dit vooralsnog vooral van toepassing lijkt op jihadisme, hoewel denkbaar is dat deze maatregel op personen met ander gedachtengoed zou kunnen worden opgelegd om uitreis naar strijdgebied te belemmeren.

De Afdeling wijst er tevens terecht op dat het contactverbod fysiek van aard is en vraagt naar de relatie over het mogelijke gebrek aan impact van een fysiek contactverbod op de radicalisering en geweldsdreiging van jongeren in rechts-terroristische online netwerken. Het kabinet realiseert zich dat het contactverbod ten algemene in zijn huidige vorm fysiek van aard is en niet kan bijdragen aan het doorbreken van contacten die online plaatsvinden. Niettemin geldt dat een fysiek contactverbod wel degelijk meerwaarde heeft en kan hebben, ook ten aanzien van personen die gemotiveerd zijn door rechts-terroristische ideologieën. Een uitbreiding van het contactverbod naar online contacten zou overigens een ingrijpende wijziging van onderhavig voorstel zijn en is dan ook niet aan de orde. De memorie van toelichting is ten aanzien van de ideologische motieven en de bestuurlijke maatregelen aangevuld in de paragrafen 3.1 en 4.2.1.

4. Invulling meldplicht

De meldplicht bestaat uit de verplichting zich periodiek of eenmalig te melden bij de politie of een andere door de Minister van Justitie en Veiligheid aangewezen organisatie.¹⁶ Deze verplichting kan worden opgelegd als zelfstandige maatregel of in combinatie met een andere maatregel, zoals een gebieds- of contactverbod of met een uitreisverbod. Uit de toelichting bij de tijdelijke wet volgt dat bij alle toepassingsmogelijkheden van de meldplicht deze mede kan worden aangegrepen om in contact te treden met de betrokkene.¹⁷ De informatie die uit dat contact voortvloeit kan worden betrokken bij de dreigingsinschatting ten aanzien van deze persoon. Ook kan geprobeerd worden in dit contact deradicalisering te bevorderen.

In de toelichting wordt aangehaald dat de meldplicht de in de periode 2017–2025 meest opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel is. In de praktijk lijkt de meldplicht echter slechts beperkt bij te dragen aan zicht op de meldende persoon. Volgens de evaluatie komt dit vooral doordat meldmomenten niet altijd leiden tot zinvolle interacties en door het ontbreken van specifieke vaardigheden om met geradicaliseerde individuen om te gaan bij de medewerkers bij wie iemand zich meldt.

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de regering uitvoeringspartijen daarom heeft gevraagd om van de meldplicht een contactmoment te maken met professionals binnen de radicaliseringsaanpak. Volgens de regering wordt toepassing van de meldplicht relevanter en effectiever door voortaan professionals binnen de radicaliseringsaanpak hierin te betrekken. Hiermee beoogt de regering opvolging te geven aan de aanbeveling in het evaluatierapport om de meldplicht te verbeteren door bij het contactmoment altijd professionals binnen de radicaliseringsaanpak te betrekken.

De Afdeling begrijpt deze ontwikkeling. Zij Afdeling werpt wel de vraag op in hoeverre deze aanpak werkelijk zal bijdragen aan het zicht op de persoon aan wie de meldplicht is opgelegd. Kennelijk wordt volstaan met een verzoek aan partijen in de uitvoering om voortaan contactmomenten te zoeken. De meldplicht verplicht echter niet tot inhoudelijk contact

¹⁶ Artikel 2, lid 2, onder a, van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

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

tijdens het melden en ook uit de evaluatie blijkt dat inhoudelijk contact in de praktijk soms wordt afgewezen.¹⁸ De meldplicht kan in dergelijke gevallen niet benut worden om een dreigingsinschatting te maken en deradicalisering te bevorderen. Het is tegen die achtergrond de vraag in hoeverre de beoogde verhoging van de effectiviteit van toepassing van de meldplicht is gewaarborgd.

De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
E. Helder*

In reactie op dit punt dient allereerst te worden opgemerkt dat de meldplicht bijdraagt aan het zicht op de persoon die anders mogelijk buiten beeld van bijvoorbeeld veiligheidspartners zou kunnen komen. Daarnaast geldt dat het doel van de meldplicht niet is gelegen in deradicalisering, maar de bescherming van de nationale veiligheid. Niettemin geldt dat het contactmoment wel kan worden benut om zicht te krijgen op gedragingen van personen. Om die reden zijn naar aanleiding van het WODC-rapport in recente cases waarin een meldplicht is opgelegd professionals op het gebied van CTER (Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering) betrokken. Ten behoeve van voornoemde professionals is een leidraad professionele oordeelsvorming opgesteld. Deze leidraad wordt onder gemeenten breed onder de aandacht gebracht. In deze leidraad komen de criteria terug die ook zijn opgenomen in de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten (Wet PARTA) en waarlangs het lokaal casusoverleg dient te worden gestructureerd. De memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangevuld in paragraaf 4.2.1.

Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting in hoofdstuk 5 te verduidelijken dat het wetsvoorstel niet beoogt om de positie van hulpverleners werkzaam voor een onpartijdige humanitaire organisatie, journalisten, kunstenaars en artiesten of wetenschappers te raken. Deze personen vallen namelijk niet onder het criterium uit artikel 2 van de Twbmt wanneer zij in het kader van hun (creatieve) werkzaamheden, de nieuwsgaring of wetenschappelijk onderzoek activiteiten uitvoeren, zoals het onderhouden van contact met geradicaliseerde personen.

Ook is paragraaf 3.3 geactualiseerd ten aanzien van het aantal opgelegde maatregelen.

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

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

¹⁸ M. Diekema e.a., «Evaluatie van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebe-strijding. Nood zoekt wet», Groningen/Utrecht, juli 2024, Kamerstukken II 2023/24, 29 754, nr. 730 en bijlage 1157274