

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

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

Zoals toegelicht bij de invoering van de Twbmt en bij de verlenging van 2022 vloeit de Twbmt voort uit het «Actieprogramma integrale aanpak jihadisme» (hierna: Actieprogramma).² Met dit programma werd beoogd een impuls te geven aan de aanpak van het terrorisme, waaronder het jihadisme, door bestaande maatregelen te intensiveren en nieuwe maatregelen op te stellen op basis van de terroristische dreiging. Daarbij werd opgemerkt dat er voor wat betreft de in de wet neergelegde maatregelen twee hoofddoelen werden onderscheiden: de bescherming van de nationale veiligheid en het verhinderen van deelname aan of (financiële) ondersteuning van het jihadisme. Tevens werd uitdrukkelijk onderkend dat met het treffen van deze maatregelen geen garantie kan worden geboden dat er geen aanslagen worden gepleegd. Beoogd werd om zoveel mogelijk belemmeringen op te werpen ter bestrijding van het terrorisme en daarmee een bijdrage te leveren aan de bescherming van de nationale veiligheid. Om die reden werd opgemerkt dat de maatre-

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

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

gelen uit de Twbmt dan ook niet los konden worden gezien van het gehele palet van maatregelen om radicalisering tegen te gaan.³

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

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

De onderzoekers zijn in het evaluatierapport kritisch over de Twbmt en geven onder meer aan dat het onderzoek uitwijst dat de Twbmt nauwelijks is toegepast, het onderzoek geen informatie heeft opgeleverd waaruit is af te leiden dat er terroristische activiteiten zijn ontplooid die met de toepassing van de Twbmt voorkomen hadden kunnen worden en in de concrete toepassing de maatregelen vragen oproepen met betrekking tot de noodzaak. Het evaluatieonderzoek is samen met een beleidsreactie op 16 september 2024 aan de Tweede Kamer aangeboden. In de beleidsreactie is aangegeven dat het kabinet de punten begrijpt die in het rapport naar voren komen, maar tot een andere weging ten aanzien van de noodzaak voor behoud van de Twbmt komt.⁵ Een aantal redenen is hierbij van belang.

Uit het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland van juni 2025 komt naar voren dat de jihadistische dreiging van geradicaliseerde individuen in Nederland onverminderd groot is. Nederland heeft daarnaast te maken met een dreiging vanuit jihadistische groepen uit de zogenaamde ISIS-provincies. Vooral de dreiging vanuit Islamitische Staat in de Khorasan Provincie (ISKP) richting het Westen houdt aan. Daarbij maakt ISKP gebruik van Centraal-Aziatische of Kaukasische netwerken, die zich vaak al langere tijd in Europa bevinden. Er bestaan bovendien onverminderd grote zorgen over de snelle online radicalisering en mogelijke geweldsdreiging van met name jongeren in rechts-terroristische online netwerken. Het is mogelijk dat individuen of kleine groepjes die actief zijn binnen dit milieu overgaan tot terroristisch geweld. En ook van een zeer klein deel van de anti-institutioneel extremisten in Nederland gaat een beperkte, maar reële geweldsdreiging uit.

³ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3 (memorie van toelichting bij de Twbmt).

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 917, nr. 6 (Nota naar aanleiding van het verslag bij de «verlengingswet» Twbmt).

⁵ Brief van Minister van Justitie en Veiligheid van 16 september 2024 en 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.

Niet alleen is er sprake van een aanhoudende substantiële terroristische dreiging, maar geldt dat een dreigingsniveau onder invloed van ontwikkelingen in de wereld relatief snel kan veranderen. Daarnaast geldt dat ook bij een lager dreigingsniveau in concrete gevallen de gevolgen van niet ingrijpen groot kunnen zijn. Zoals bij de invoering is onderkend geldt zoals hierboven al even aan bod kwam, dat de effectiviteit van preventieve maatregelen op het terrein van terrorismebestrijding naar zijn aard moeilijk te staven is. Dit neemt niet weg dat er op de overheid een plicht rust om preventieve maatregelen te nemen om haar burgers te beschermen bij een reële dreiging.⁶ Dit moet echter in verhouding staan tot de inperking van vrijheden waarbij de proportionaliteit in acht wordt genomen. Deze proportionaliteit komt tot uiting bij het vraagstuk of in een concreet geval een maatregel wordt opgelegd. Ook geldt dat er aanwijsbare redenen zijn voor het feit dat de Twbmt in de periode van de verlenging zeer beperkt is toegepast. Naar het oordeel van het kabinet heeft de Twbmt dan ook een kleine, maar desalniettemin belangrijke plaats verworven binnen het wettelijk instrumentarium om terrorisme te bestrijden. In deze memorie van toelichting zullen de redenen voor behoud van de Twbmt in de navolgende hoofdstukken meer uitgebreid aan bod komen.

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

2. Terroristische dreiging en contraterroreisme

2.1 Aanhoudende dreiging

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

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

⁶ Het EHRM baseert dit in jurisprudentie op artikel 2 EVRM. Zie onder meer CASE OF TAGAYEVA AND OTHERS v. RUSSIA, ECLI:CE:ECHR:2017:0413JUD002656207.

ook over landsgrenzen heen. Het is niet ondenkbaar dat een mogelijke geweldsdaad in de offline wereld door deze personen wordt uitgevoerd.

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

Ten slotte vormt de kleine groep geweldsbereide anti-institutioneel-extremisten een potentiële dreiging voor de nationale veiligheid. Voor het eerst zijn er in Nederland personen van deze groep vervolgd voor het voorbereiden en plegen van terroristische misdrijven.

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

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

2.2 Terrorismeveroordeelden met hoger dreigingsprofiel uit detentie

Het afgelopen decennium zijn er relatief veel personen strafrechtelijk vervolgd en veroordeeld voor het voorbereiden en plegen van terroristische misdrijven. Tijdens en na de oprichting van het kalifaat door ISIS in 2014 zijn er veel Nederlanders⁷ uitgereisd naar Syrië en Irak, om daar deel te nemen aan de terroristische strijd die ISIS voerde. Tegen alle onderkende uitreizigers is een strafrechtelijk onderzoek gestart, hetgeen heeft geresulteerd in een aanzienlijk aantal veroordelingen. Daarnaast zijn ook personen veroordeeld die in Nederland een aanslag wilden plegen, al dan niet uit naam van ISIS. Deze personen zitten over het algemeen reeds geruime tijd in detentie. In een relatief groot aantal gevallen komt in de komende jaren een einde aan die detentieperiode. Hoewel in het DTN is aangegeven dat de geweldsdreiging van voormalige TA (Terrorisme Afdeling)-gedetineerden vooralsnog beperkt is gebleven, komen er vanaf dit jaar ook terrorismeveroordeelden vrij uit detentie die een hoger dreigingsprofiel hebben dan reeds eerder vrijgelaten terrorismeveroordeelden. Dit hogere dreigingsprofiel komt onder meer voort uit een niet afnemende radicalisering en de blijvende bereidheid om aanslagen te plegen, in combinatie met gevechtstraining of -ervaring in strijdgebied.

⁷ Op basis van publieke (afgeronde) cijfers van de AIVD bedraagt het aantal onderkende Nederlandse uitreizigers 300 (stand per 31 januari 2025). Hiervan zijn 90 personen teruggekeerd naar Nederland en 15 personen teruggekeerd naar een ander land. Kamerstukken II, 2024/25, 29 754, nr. 745.

Uiteraard zijn de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alert. De inzet van alle betrokken partijen is erop gericht om de risico's van deze dreiging te mitigeren. Hierbij is het van groot belang dat het volledige instrumentarium ter bestrijding van terrorisme, inclusief de Twbmt, voorhanden is.

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

Daarnaast zijn er ook terrorismeveroordeelden die geen dubbele nationaliteit hebben, maar alleen de Nederlandse nationaliteit. Deze personen keren na het uitzitten van hun gevangenisstraf rechtmatig terug in onze maatschappij. Door alle betrokken ketenpartners wordt ook bij deze groep personen ingezet op het houden van zoveel mogelijk zicht. Indien er sprake is van (aanhoudende) signalen van radicalisering en geweldsbereidheid, wordt maximaal ingezet op het voorkomen van mogelijke geweldsdaden door de inzet van interventiemogelijkheden en maatregelen, bijvoorbeeld door opname in de persoonsgerichte aanpak radicalisering of door het opleggen van een maatregel op grond van de Twbmt.

Een gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) zoals opgenomen in het Wetboek van Strafrecht met «de Wet langdurig toezicht (WLT)» kan binnen het strafrechtelijk kader niet altijd worden toegepast ten aanzien van deze personen. Die maatregel, waarbij zware geweldsdelinquenten zo lang als nodig onder toezicht blijven staan en onder persoonsgerichte voorwaarden terugkeren in de samenleving, kan ook worden opgelegd aan personen die worden veroordeeld voor terroristische misdrijven. De rechter kan de GVM op vordering van het OM opleggen in het veroordelende vonnis. Kort voor het einde van de vrijheidsstraf of proeftijd beoordeelt de rechter of de GVM moet worden tenuitvoergelegd. De rechter doet dat op vordering van het OM en aan de hand van een advies van de reclassering met een risicotaxatie op basis van de actuele omstandigheden. De tenuitvoerlegging van de GVM vindt plaats na ommekomst van de opgelegde vrijheidsstraf of de proeftijd, indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de rechter de GVM kan opleggen of ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers en getuigen. Hoewel de mogelijkheid van een GVM belangrijk is voor het voorkomen van recidive en het beschermen van slachtoffers en getuigen, is het niet één op één hetzelfde als de bestuurlijke maatregelen die zijn opgenomen in de Twbmt. Zo moet de GVM door de rechter in een strafrechtelijk kader worden opgelegd in het vonnis. De Twbmt kan ook ná of zonder een strafrechtelijk kader van toepassing zijn, wanneer er nieuwe dreigingsinformatie naar voren komt. Indien de GVM niet door een rechter is opgelegd in het vonnis, kan deze maatregel geen uitkomst bieden na ommekomst van de detentie. Indien gedurende detentie nieuwe signalen naar voren komen die aanleiding geven tot de inzet van

maatregelen, moeten in dat geval andere interventies (kunnen) worden ingezet, zoals verlenging van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling of de maatregelen uit de Twbmt. Bij de inzet van het instrumentarium zijn voorts de verschillen in de reikwijdte en de van toepassing zijnde voorwaarden relevant. Bij de tenuitvoerlegging van de GVM moet sprake zijn van een risico op het opnieuw plegen van een ernstig misdrijf of ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen, in het geval van de Twbmt kunnen maatregelen worden ingezet ter bescherming van de nationale veiligheid, indien iemand op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Gelet hierop dient de Twbmt, naast de GVM, behouden te blijven als instrumentarium.

Tot slot dient er op te worden gewezen dat bij het commissiedebat van 19 december 2024 de motie van Van Dijk (SGP) is aangenomen om de Twbmt in te zetten om zicht te houden op vrijgekomen terrorismeverdachten met een hoog dreigingsprofiel die een gevaar vormen voor onze nationale veiligheid.⁸ Deze motie is geheel in lijn met de uitgangspunten en grondslagen van de Twbmt.

2.3 Contraterrorisme strategie

De maatregelen uit de Twbmt staan niet op zichzelf maar maken onderdeel uit van een breed pakket aan interventiemogelijkheden en maatregelen. In de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022–2026 wordt de samenhangende inzet beschreven van gerichte preventie, repressie en herstel nadat terroristisch geweld heeft plaatsgevonden (de zogenoemde brede benadering).⁹ Het doel van de strategie is de bescherming van de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde tegen de dreiging van terrorisme en van vormen van gewelddadig extremisme die tot terrorisme kunnen leiden. De inzet is er op gericht terroristische aanslagen te voorkomen door personen en groeperingen die terroristisch geweld nastreven te bestrijden.

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

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

⁸ Motie van 19 december 2024, Kamerstukken II 2024/25, 29 754 nr. 744.

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 29 754, nr. 641.

mogelijk zodanig ingevuld dat deze bijdraagt aan inzicht in en zicht op de persoon aan wie de meldplicht is opgelegd. De Twbmt is daarmee een belangrijk onderdeel van de Nationale Contraterrorisme Strategie.

3. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

3.1 Onderdeel van de persoonsgerichte aanpak

Mensen die zorgelijke signalen van radicalisering richting gewelddadig extremisme en terrorisme vertonen, komen terecht in een persoonsgerichte aanpak (PGA). Het lokaal bestuur heeft hier de regie, waarbij lokale partners uit bijvoorbeeld het sociale- en zorgdomein en nationale partners zoals politie, Openbaar Ministerie en reclassering een belangrijke rol spelen. In een zogeheten casusoverleg wordt gezamenlijk de aanpak van radicaliserende of geradicaliseerde personen besproken. De insteek van deze aanpak is ideologie neutraal. Het doel is de duiding van veiligheidsrisico's en het afstemmen van interventies tussen alle betrokken ketenpartners. Het inzetten van de Twbmt vormt één van de mogelijke interventies die kunnen worden gepleegd. De wettelijke basis van deze casusoverleggen is overigens recent verstevigd met de inwerkingtreding per 1 juli 2025 van de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten (Wet PARTA). Binnen dit wettelijk kader kan de NCTV onder voorwaarden weer aansluiten bij de casusoverleggen radicalisering. De NCTV die namens de Minister van Justitie en Veiligheid belast is met uitvoering van de Twbmt, kan hierdoor de deelnemers van het casus overleg adviseren over de maatregelen van de Twbmt. Deze ontwikkeling kan bijdragen aan meer bekendheid en inzet van de wet.

3.2 Doelstelling

De Twbmt geeft de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid tot het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen (meldplicht, gebiedsverbod, contactverbod en uitreisverbod). De huidige Twbmt maakt het voorts mogelijk dat bestuursorganen beschikkingen weigeren of intrekken als het ernstige gevaar bestaat dat deze worden gebruikt voor terroristische activiteiten. Het kan daarbij gaan om beschikkingen op aanvragen voor een subsidie, vergunning of ontheffing of erkenning. De noodzaak van deze bestuurlijke maatregelen is gelegen in de bescherming van de nationale veiligheid tegen gevaar dat met andere maatregelen, zoals het strafrecht, (nog) niet kan worden weggenomen.¹⁰ Het betreft hier maatregelen gericht op personen van wie een gevaar voor de nationale veiligheid uitgaat, maar wier gedragingen (nog) niet resulteren in strafbare feiten. De maatregelen hebben een preventief karakter en moeten duidelijk worden onderscheiden van de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden. Het aanknopingspunt voor het opleggen van een bestuurlijke maatregel is dan ook niet een verdenking of aanwijzing dat een terroristisch misdrijf wordt gepleegd of zal worden gepleegd, maar (een samenstel van) gedragingen op grond waarvan moet worden geconcludeerd dat de betreffende persoon een dreiging vormt voor de nationale veiligheid. De bestuurlijke maatregelen zijn daarmee specifiek gericht op personen die in strafrechtelijke zin (nog) niets verwijtbaars doen maar wiens gedragingen wel een gevaar voor de nationale veiligheid vormen, of op personen die in verband kunnen worden gebracht met de ondersteuning van activiteiten die (nog) niet strafrech-

¹⁰ 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.

telijk verwijtbaar zijn, maar wel een gevaar vormen voor de nationale veiligheid.

Volledigheidshalve wordt op deze plaats opgemerkt dat de Twbmt er niet toe strekt dat het bestuursrecht, in plaats van het strafrecht, de rol van ultimum remedium vervult, in die zin dat bestuursrechtelijk wordt opgetreden terwijl andere middelen aangewezen zijn. Daar waar sprake is van een aanwijzing of verdenking van een terroristisch misdrijf, is en blijft strafrechtelijk optreden geïndiceerd.¹¹ Wellicht ten overvloede geldt dat er op verschillende manieren is voorzien in bescherming van rechten van betrokkene. Hierop is in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting bij de invoering van de wet ingegaan en zal in hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting nog aan bod komen.

3.3 De bestuurlijke maatregelen

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

- Een gebiedsverbod behelst een verbod om zich in een door de Minister van Justitie en Veiligheid vooraf en duidelijk afgebakend gebied te bevinden. De Minister kan indien dit noodzakelijk is met het oog op de naleving besluiten tot de toepassing van een technische voorziening (enkelband).
- 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 (zie hierna) strekt de meldplicht ter effectuering van deze verboden. De meldplicht kan ook worden opgelegd als zelfstandige maatregel. In dat geval is het doel om zicht te krijgen en houden op de betrokkene.

Verder bevat de Twbmt de mogelijkheid om een uitreisverbod op te leggen. Het uitreisverbod houdt in een verbod om het Schengengebied te verlaten. Het uitreisverbod leidt er bovendien toe dat het paspoort en/of de Nederlandse identiteitskaart van een betrokkene van rechtswege vervalt.¹² Voor deze maatregel geldt dat ten aanzien van de betrokken persoon het gegronde vermoeden moet bestaan dat deze zich buiten het Schengengebied zal begeven met als doel aansluiting te zoeken bij een terroristische organisatie.¹³

In de periode van juni 2017 tot en met december 2025 zijn zestien vrijheidsbeperkende Twbmt maatregelen opgelegd aan elf personen; aan zes personen zijn meerdere maatregelen opgelegd. De meldplicht is het meest opgelegd; namelijk aan tien van de elf personen. Verder is aan drie

¹¹ Zie daarover ook Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 544, p. 2.

¹² Zie artikel 47, eerste lid, aanhef en onder i, Paspoortwet.

¹³ 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). Zie verder onder meer p. 15 van de memorie van toelichting bij de invoering van de Twbmt (Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3).

personen een gebiedsverbod opgelegd en aan twee personen een uitreisverbod. Het contactverbod is aan één persoon opgelegd.¹⁴

Van belang is in dit kader te benadrukken dat al deze maatregelen tijdelijk zijn. Op grond van artikel 4 van de Twbmt kan een maatregel voor ten hoogste een periode van zes maanden worden opgelegd, maar niet langer dan strikt noodzakelijk is voor de bescherming van de nationale veiligheid. De maatregel kan worden verlengd met een telkens door de Minister vast te stellen periode van ten hoogste zes maanden. De noodzaak en proportionaliteit zal altijd in het individuele geval en per opgelegde maatregel afzonderlijk moeten worden gemotiveerd. Ook geldt dat voor iedere verlenging er beroep openstaat met een versnelde procedure. Bij de beoordeling van het beroep houdt de rechtbank overigens rekening met feiten en omstandigheden die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen.¹⁵

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

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

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

4. Evaluatie Twbmt, beleidsreactie en voorgestelde maatregelen

4.1 Conclusies evaluatierapport

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

Op basis van de toepassing van de Twbmt concluderen de onderzoekers dat de wet slechts in enkele situaties werd gezien als een geschikt instrument om de nationale veiligheid te beschermen tegen een terroris-

¹⁴ Zie voor de cijfers in de periode van 2017 tot en met juni 2024 de Evaluatie van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding; Nood zoekt wet, (Kamerstukken II, 2023/24, 29 754, nr. 730 en bijlage 1157274). Als verlengingen van maatregelen worden meegerekend komt het totaal per december 2025 op 30 opgelegde maatregelen op grond van de Twbmt.

¹⁵ Zie meer hierover hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting bij de invoering van de Twbmt (Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3).

¹⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 29 754, nr. 730.

tische dreiging. Zo geven lokale partners vaak de voorkeur aan alternatieve maatregelen, zoals zorggerelateerde, strafrechtelijke of vreemdeling-rechtelijke instrumenten. Deze alternatieven blijken in de meeste dreigingssituaties volgens hen voldoende effectief om de dreiging in te dammen, waardoor toepassing van de Twbmt niet nodig is. Bovendien geven zij aan dat alternatieven vaak eenvoudiger toe te passen zijn dan de Twbmt. Daarnaast wijst het onderzoek uit dat de veranderende dreigings-situatie een reden kan zijn dat de Twbmt niet vaak is ingezet; geïnterviewden geven aan dat de Twbmt primair gericht zou zijn op het voorkomen van uitreizen en dat daar nu nauwelijks meer sprake van is. De onderzoekers achten bovendien de beleidstheorieën die ten grondslag liggen aan de verschillende maatregelen op grond van de Twbmt niet allemaal overtuigend. Dat geldt volgens hen met name voor de meldplicht, het contactverbod en het gebiedsverbod.

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

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

4.2 Beleidsreactie

4.2.1 Noodzaak behoud vrijheidsbeperkende maatregelen

In de beleidsreactie op het evaluatierapport heeft het kabinet aangegeven de punten die de onderzoekers in de evaluatie naar voren brengen te begrijpen evenals de afwegingen die een rol spelen bij de conclusie die onderzoekers trekken. Met de beleidsreactie is tevens uitvoering gegeven aan de motie van de leden Bikker en Kuik van 7 december 2021 waarin de regering is verzocht de afzonderlijke maatregelen uit de Twbmt te toetsen op noodzakelijkheid en proportionaliteit en de uitkomsten te betrekken bij besluitvorming over de toekomstige vormgeving van de wet.¹⁷

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

Waar het dreigingsniveau vanaf december 2019 aanzienlijk was, is het dreigingsniveau sinds december 2023 weer substantieel. De kans op een terroristische aanslag is daarmee reëel. Er is een aanhoudende, hoge dreiging vanuit het jihadisme. Het jihadisme blijft daarmee de belangrijkste terroristische dreiging in Europa. Het belang van preventieve maatregelen binnen het instrumentarium om terrorisme te bestrijden is

¹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 917, nr. 15.

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

Geopolitieke ontwikkelingen en externe conflicten creëren verhoogde risico's en hebben gevolgen voor de veiligheid van de EU. De Hamas-aanvallen van 7 oktober 2023 en de daaropvolgende oorlog in Gaza hebben de haat en de aanzetting tot geweld in het hele ideologische spectrum aangewakkerd. Jihadistische groeperingen hebben deze gebeurtenissen misbruikt door middel van online desinformatie en expliciete oproepen tot geweld. Soortgelijke verhalen zijn ook door links- en rechts-extremistische groeperingen gebruikt. Dit draagt bij aan een verhoogd risico op aanslagen. De Islamitische Staat en aanverwante groeperingen blijven een van de belangrijkste externe bedreigingen voor de EU vanwege hun vermogen om aanslagen te inspireren. De instabiele situatie in Syrië baart zorgen vanwege de mogelijke heropleving van de Islamitische Staat. In 2025 zijn er in Nederland enkele jihadistische terrorismeveroordeelden met een hoger dreigingsprofiel vrijgekomen uit detentie. Deze vrijgelaten terrorismeveroordeelden hebben voor zover zichtbaar tot op heden geen handelingen verricht die wijzen op het voornemen een terroristische aanslag te plegen. Het valt niet uit te sluiten dat deze personen kunnen overgaan tot jihadistisch gemotiveerd geweld. Nieuwe vrijlatingen vanaf 2027 kunnen de terroristische dreiging verhogen.

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

Bij het uitreisverbod is het volgens het kabinet duidelijk dat het beperken van de mogelijkheden om uit te reizen bijdraagt aan de nationale veiligheid, omdat het kan helpen te voorkomen dat de uitreis succesvol is. Deze maatregel is destijds ingevoerd vanwege de vele uitreizigers die richting Syrië en Irak reisden om daar ISIS te ondersteunen. Ondanks dat het IS-kalifaat niet meer bestaat, is het gelet op de ontwikkelingen in de wereld niet uit te sluiten dat er daar of elders wederom een soortgelijk kalifaat wordt uitgeroepen. ISIS blijft bouwen aan transnationale netwerken, bijvoorbeeld in Somalië en landen in de Sahel. Ook de groei van ISKP (Islamitische Staat in de Khorasan Provincie) in de regio Afghanistan baart grote zorgen. ISKP heeft een internationale agenda waarbij zij ook het westen wil treffen. ISKP tracht personen via het internet te radicaliseren. Daarnaast maakt ISKP gebruik van Centraal-Aziatische of Kaukasische netwerken, die zich vaak al langere tijd in Europa bevinden.¹⁸ Op dit moment is er (nog) geen grote stroom aan uitreizigers uit Nederland of Europa op gang gekomen, maar moeten we voorbereid zijn op de aantrekkingskracht die uitgaat van de groei van ISIS en/of ISKP en hun doorlopende wens tot het oprichten van een kalifaat. In het DTN van december 2025 is aangegeven dat er in Nederland en andere Europese landen binnen jihadistische netwerken sprake is van toegenomen interesse om uit te reizen om zich aan te sluiten bij ISIS in bijvoorbeeld Syrië, Somalië of Afghanistan. Nederlandse uitreizigers kunnen een terroristische dreiging vormen tegen Nederland, aangezien zij

¹⁸ DTN juni 2025.

medestanders in ons land kunnen stimuleren een aanslag te plegen of hen daarbij ondersteuning bieden.

Sinds de val van het kalifaat is de geografische aanwezigheid van ISIS in belangrijke mate gegroeid. Zo heeft de organisatie zogeheten provincies in verschillende regio's en landen waaronder in Somalië, de Sahel, Afghanistan, de Kaukasus, Irak, Syrië en de Sinaï. Het aantal potentiële uitreisbestemmingen is daarmee ook gegroeid wat ook actief door verschillende ISIS provincies wordt gestimuleerd en gefaciliteerd.

Dat de aantrekkingskracht van ISIS en/of ISKP nog steeds aanwezig is, blijkt uit het feit dat op 16 mei 2024 twee mannen uit Utrecht en Vleuten zijn aangehouden op verdenking van lidmaatschap van een terroristische organisatie onder meer door te proberen uit te reizen naar ISIS-gebied. Op 14 mei 2024 werd een 24-jarige man uit Nederland aangehouden in Parijs omdat hij zou willen uitreizen naar jihadistisch strijdgebied. Een 23-jarige man uit Helmond is op 9 oktober 2024 veroordeeld tot 4 jaar gevangenisstraf omdat hij zich wilde aansluiten bij ISIS Somalië.¹⁹

Voor de inzet van een meldplicht, gebiedsverbod of contactverbod geldt dat de effectiviteit van de maatregel tijd- en plaatsgebonden is. Een meldplicht draagt bij aan het zicht op de persoon die anders mogelijk buiten beeld van bijvoorbeeld veiligheidspartners zou kunnen komen. Ook draagt deze maatregel bij aan de naleving van een gebieds- en/of contactverbod, die op hun beurt weer een bijdrage leveren aan het voorkomen of doorbreken van nauwe relaties van een persoon met jihadistische netwerken waardoor (verdere) radicalisering optreedt.

Het gebiedsverbod kan tevens dienen om dreiging tegen te gaan, die tegen personen of objecten die zich in het verboden gebied bevinden is gericht. In 2025 is om die dan ook reden aan een persoon een gebiedsverbod opgelegd. Daarnaast kunnen signalen, die voortkomen uit een opgelegde meldplicht, een belangrijke rol spelen bij het inschatten van de dreiging die (nog steeds) van de betrokken persoon uitgaat. Overtreding van een van deze maatregelen geeft de mogelijkheid tot strafrechtelijke handhaving, zoals genoemd in de wet.²⁰ Het kabinet kan zich voorstellen dat een persoon die daadwerkelijk over wil gaan tot het plegen van een aanslag zich niet zal laten tegenhouden door de sancties die kunnen worden opgelegd bij het overtreden van een meldplicht, of gebieds- en/of contactverbod. Desalniettemin is het van belang om zoveel mogelijk preventieve instrumenten ter beschikking te hebben, teneinde de dreiging zoveel mogelijk te kunnen mitigeren. Daarnaast zorgt met name de handhaving van een gebiedsverbod met een enkelband ervoor dat tijdig ingegrepen kan worden bij een dreiging richting personen of objecten in het verboden gebied.

De maatregelen zijn toepasbaar op iedere uitingvorm van extremisme en terrorisme. In het DTN van december 2025 wordt melding gemaakt van een blijvende geweldsdreiging vanuit het rechts-terroristische online milieu. Daarnaast heeft deze terroristische geweldsdreiging zich het afgelopen jaar ook gemanifesteerd binnen het bredere, deels offline, rechts-extremistische milieu. In de tweede helft van 2025 waren er enkele arrestaties naar aanleiding van ambtsberichten van de AIVD. Er is nog geen sprake van een algehele toegenomen terroristische geweldsdreiging binnen het gehele rechts-extremistische landschap in Nederland, maar dit zou in de toekomst wel kunnen.

¹⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 29 754, nr. 745

²⁰ Zie meer hierover in hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting bij de invoering van de Twbmt (Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3).

Het kabinet komt ten aanzien van de vrijheidsbeperkende maatregelen dan ook tot een andere afweging dan de conclusie die de onderzoekers trekken. De onderzoekers geven aan dat de meldplicht in bepaalde gevallen verbeterd kan worden en doen in dat verband de suggestie om bij het contactmoment altijd professionals binnen de radicaliserings-aanpak te betrekken.

In dit kader dient benadrukt te worden dat het doel van de meldplicht is gelegen in de bescherming van de nationale veiligheid. Wel geldt dat het contactmoment kan worden benut om zicht te krijgen op gedragingen van personen. Het kabinet heeft deze aanbeveling dan ook omarmd en uitvoeringspartijen gevraagd contactmomenten in het kader van de meldplicht op deze wijze in te vullen. In recente cases waarin een meldplicht is opgelegd zijn dan ook professionals op het gebied van CTER (Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering) die specifieke expertise hebben op het gebied van extremisme en terrorisme dan wel getraind zijn in gesprekstechnieken 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. Op deze wijze wordt beoogd de meldplicht zo goed mogelijk te benutten voor het verkrijgen van zicht op de gedragingen van de persoon aan wie deze maatregel is opgelegd.

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

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

De bekendheid met de wet is gedaald in de afgelopen periode waarbij enkele jaren sprake was van een lager dreigingsniveau. Daarnaast was er een beperkte mogelijkheid voor de NCTV om tijdens casusoverleggen radicalisering persoonsgericht te adviseren aan gemeenten, omdat de NCTV daartoe onvoldoende wettelijke grondslag had. Een beperkte bekendheid met de wet kan aan een verminderde inzet hebben bijgedragen. Het kabinet zet zich dan ook conform de motie van de leden Michon-Derkzen en Eerdmans van 27 juni 2024²¹ in voor het vergroten van de bekendheid met en mogelijkheden van de Twbmt. Dit is onder meer vormgegeven door het verzorgen van workshops over de mogelijk-

²¹ Kamerstukken II 2023/24, 29 754, nr. 725.

heden van de wet. Daarnaast is een traject gestart waarin een groot aantal partners, zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek, Dienst Justitiële Inrichtingen, gemeenten en de politie, is geïnformeerd over de mogelijkheden van de wet. Nu zowel de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid (Wet CoTNV) als de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten (Wet PARTA) recent in werking zijn getreden, kan de NCTV onder voorwaarden weer aansluiten bij de casusoverleggen radicalisering. Daarbij kan de Twbmt weer ten volle onder de aandacht worden gebracht, hetgeen kan bijdragen aan de verhoging van de lokale bekendheid met de maatregelen.

Dat de maatregelen uit de Twbmt beperkt worden ingezet, blijkt ook uit de evaluatie. Door veranderingen in de wereld kan de frequentie waarin die gevallen zich voordoen wijzigen. Het aantal opgelegde maatregelen is volgens het kabinet dan ook niet de maatstaf voor de noodzaak van de Twbmt, evenals de meetbaarheid van de effecten in de praktijk, omdat – zoals de onderzoekers ook concluderen – empirisch onderzoek niet mogelijk is. Deze beperkte inzet is dan ook een lastige graadmeter om te toetsen of de maatregelen – en daarmee de wet – noodzakelijk zijn. Ook een beperkte inzet van de wet kan de noodzaak ervan onderschrijven, mede gelet op het feit dat de belangen die op het spel staan, namelijk de bescherming van de nationale veiligheid, groot zijn. De beperkte inzet kan er ook op wijzen dat – terecht – zeer terughoudend wordt omgegaan met het opleggen van maatregelen als bedoeld in de Twbmt en eerst wordt bezien of andere, minder vergaande maatregelen soelaas bieden. Het is echter van essentieel belang dat partners over een breed instrumentarium beschikken om de aanhoudende, maar steeds veranderende terroristische dreiging het hoofd te bieden, waaronder de maatregelen uit de Twbmt. Alleen op die manier kunnen de meest effectieve maatregelen worden ingezet wanneer de dreiging daarom vraagt. Er is immers altijd een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid in de casuïstiek en het type dreiging dat zich voordoet. De Twbmt neemt volgens het kabinet binnen dat instrumentarium een belangrijke plek in; het feit dat de Twbmt beperkt is ingezet, doet daaraan niets af. Het kabinet stelt daarbij vast dat de maatregelen waar de Twbmt in voorziet ook aansluiten bij nieuwe vormen van dreiging. Zoals gemeld in het DTN van december 2025 is er sprake van geweldsdreiging vanuit het rechts-terroristische online milieu, die zich ook heeft gemanifesteerd binnen het bredere, deels offline, rechts-extremistische milieu. In het licht van deze ontwikkeling is het voorstelbaar dat inzet van maatregelen op deze doelgroep ook aan de orde zal zijn. De beperkte inzet van de Twbmt doet niet af aan dat belang. Met het oog op de hoge en brede terroristische dreiging is het van belang dat er een instrument klaar staat dat tijdig op elk type terroristische dreiging ingezet kan worden, waar dit noodzakelijk en proportioneel is. De Twbmt voorziet daarin, met name in gevallen waarin andere middelen, zoals het strafrecht, (nog) niet kunnen worden ingezet.

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

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

De wet is tot stand gekomen en ingevoerd in de tijd dat het zogenaamde kalifaat van IS werd uitgeroepen. Daarbij was de verwachting dat de maatregelen slechts tijdelijk noodzakelijk zouden zijn en de wet vijf jaar na inwerkingtreding zou komen te vervallen. Inmiddels is gebleken dat sinds de invoering in 2017 de dreiging voor de nationale veiligheid sinds december 2023 hoger is dan in voorgaande jaren, aanhoudt en veranderlijk is. De behoefte aan maatregelen zoals opgenomen in de Twbmt is dan ook onverminderd aanwezig. De relevantie van de Twbmt in die specifieke gevallen waarin alternatieve maatregelen (zoals strafrechtelijke of zorggerelateerde interventies) ontbreken en er sprake is van een dreiging, zoals bij personen met een hoog dreigingsprofiel, is blijvend. Uit de evaluatie van de Twbmt blijkt dat de wet primair wordt geassocieerd met de jihadistische dreiging. Dit is goed verklaarbaar vanuit de tijd van totstandkoming van de wet. De wet moet echter nadrukkelijk ook worden gezien als mogelijke interventie voor andere vormen van terroristische dreiging. Over de aard van de dreiging wordt periodiek gerapporteerd in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland. Deze realiteit vereist het duurzaam kunnen beschikken over de instrumenten die de Twbmt biedt ter bescherming van de nationale veiligheid. Derhalve zet het kabinet in op permanentmaking van de wet.

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

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

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

4.2.3 Evalueren

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

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

5. Verhouding tot hoger recht

Onderhavig voorstel bevat geen nieuwe bestuurlijke maatregelen ten opzichte van de Twbmt die gevolgen hebben voor grond- en mensenrechten en vrijheden zoals vastgelegd in de Grondwet en internationale verdragen, maar schrapt een van de opgenomen maatregelen. Het voorstel betreft echter wel de permanentmaking van de wet die in 1 maart 2017 inwerking is getreden. Op de noodzaak tot permanentmaking van de Twbmt is in de voorgaande paragrafen nader ingegaan. Er is sprake van een aanhoudende dreiging, waarbij is gebleken dat onder invloed van ontwikkelingen in de wereld het dreigingsniveau relatief snel kan veranderen. Concrete dreigingen kunnen ook voortvloeien uit de in paragraaf 2.2. beschreven situatie waarbij terrorismeveroordeelden met een hoger risicoprofiel uit detentie komen.

De bescherming van de nationale veiligheid en de mogelijkheid tot het kunnen nemen van preventieve maatregelen is nog immer aanwezig. Dat neemt niet weg dat de systematiek van de wet en de daarin opgenomen maatregelen in overeenstemming moet zijn met hoger recht, naast het feit dat bij het opleggen van een maatregel er sprake dient te zijn van een dragende motivering waarbij de rechten van betrokkene in acht worden genomen. Ten aanzien van de systematiek van de wet kwam in paragraaf 3.3 al aan bod dat de maatregelen die kunnen worden opgelegd tijdelijk zijn en niet langer dan strikt noodzakelijk is voor de bescherming van de nationale veiligheid worden opgelegd. De noodzaak en proportionaliteit zal bij een verlenging altijd in het individuele geval en per opgelegde maatregel afzonderlijk moeten worden gemotiveerd. Indien dat aanvaardbaar is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid kan de Minister op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van een of meer verplichtingen die voortvloeien uit een opgelegde maatregel. Ook geldt dat de Minister een opgelegde maatregel wijzigt ten gunste van de betrokkene of deze intrekt, indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Voor wat betreft de in de wet opgenomen maatregelen zal hieronder worden ingegaan op de verschillende grond- en mensenrechten en vrijheden, waarbij primair zal worden verwezen naar de onderdelen van de toelichting die bij de invoering van de Twbmt en verlenging van die wet waarop reeds op de materie is ingegaan. Daarbij komen waar relevant recente uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aan bod. Ten algemene geldt dat de in het EVRM opgenomen rechten niet absoluut zijn, maar een beperking gerechtvaardigd is, indien deze beperking bij de wet is voorzien en voorts noodzakelijk is in een democratische samenleving met het oog op een legitiem doel, waaronder de nationale veiligheid. Ook dient de maatregel proportioneel te zijn. Op

deze elementen is in de memorie van toelichting bij de invoering van de Twbmt ingegaan.²²

De in de Twbmt opgenomen meldplicht, al dan niet in combinatie met een van de andere maatregelen als het gebiedsverbod zijn beperkingen van de bewegingsvrijheid. De meldplicht en het gebiedsverbod raken derhalve aan het recht op vrijheid van beweging, zoals vastgesteld in onder andere artikel 2, vierde lid, van de Grondwet, artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR). Zoals bij de invoering van de Twbmt uiteen is gezet, leiden deze maatregelen niet tot vrijheidsontneming en wordt het recht op vrijheid zoals beschermd door artikel 5 van het EVRM niet door deze maatregelen geraakt.²³ In de memorie van toelichting bij de invoering van de Twbmt is ingegaan en uiteengezet op welke gronden het kabinet de beperking op het recht van vrijheid van beweging gerechtvaardigd acht.²⁴

Sinds de invoering van de Twbmt heeft EHRM een aantal uitspraken gedaan waar in dit kader op kan worden gewezen. In de zaak *PAGERIE v. FRANCE* van 19 januari 2023²⁵ ging het om tijdelijke preventieve bestuurlijke maatregelen op het terrein van terrorismebestrijding, waaronder een gebiedsgebod (i.c. een verblijfplaats), een gebiedsverbod en een contactverbod, waarbij het Hof zich heeft gebogen over de overeenstemming van de opgelegde maatregelen met artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Het Hof wijst er in deze zaak op dat het zich volledig bewust is van de moeilijkheden die gepaard gaan met preventieve maatregelen op het terrein van terrorismebestrijding en geeft aan dat nationale autoriteiten effectieve maatregelen moeten kunnen treffen. Dit dient uiteraard op een consistente wijze in overeenstemming met het EVRM plaats te vinden. Daarbij geeft het Hof aan dat het Verdrag een onlosmakelijk geheel is waarbij de beschermde rechten wederzijds afhankelijk en onderling verwezen zijn. Bij de bestrijding van terrorisme vereist het Verdrag niet alleen dat lidstaten preventieve maatregelen nemen om de levens van de bevolking te beschermen bij een reële dreiging, maar ook om de bescherming van de rechten opgenomen in het Verdrag effectief te verzekeren.²⁶ Het Hof onderstreept het belang van de balans tussen de bescherming van de bevolking en de noodzaak tot rechtsbescherming. Uiteindelijk overweegt het Hof gelet op de omstandigheden in de desbetreffende zaak, inachtneming van de dringende noodzaak tot het voorkomen van terrorisme, het gedrag van betrokkene, de procedurele waarborgen die zijn toegekend en de toegepaste periodieke heroverweging van de noodzaak van de maatregel, dat de opgelegde maatregel niet disproportioneel was en er geen schending van artikel 2, vierde protocol van het EVRM heeft plaatsgevonden. Ook in de zaak *AFFAIRE M.B. c. FRANCE* van 5 december 2024²⁷ kwam het Hof tot het oordeel dat de opgelegde preventieve maatregelen in het kader van terrorismebestrijding niet disproportioneel waren en er geen schending van artikel 2, vierde protocol van het EVRM had plaatsgevonden. Alhoewel iedere zaak casuïstisch van aard is, laat deze jurisprudentie zien dat de het uiteindelijk gaat om proportionaliteit bij de toepassing van een maatregel op grond van de Twbmt, waarbij de balans tussen de

²² Memorie van toelichting bij de invoering van de Twbmt, zie met name p. 19–21 (Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3).

²³ Memorie van toelichting bij de invoering van de Twbmt, p. 19 (Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3).

²⁴ Memorie van toelichting bij de invoering van de Twbmt, p. 19 t/m 21 (Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3).

²⁵ ECLI:CE:ECHR:2023:0119JUD002420316.

²⁶ R.o. 148–149.

²⁷ ECLI:CE:ECHR:2024:1205JUD003191321.

bescherming van de bevolking en de bescherming van rechten van betrokkene in acht wordt genomen.

Het contactverbod raakt in voorkomende gevallen ook het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven, wanneer dit tot gevolg heeft dat het familie- of gezinsleven niet meer (op dezelfde wijze) kan worden uitgeoefend dan wel tot een inmenging op het privéleven leidt. Deze rechten zijn beschermd in respectievelijk artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het Handvest. Overigens kan dit ook gelden voor de andere bestuurlijke maatregelen. Met name voor wat betreft het contactverbod geldt dat niet valt uit te sluiten dat dit een inmenging is in het recht op eerbiediging van het privéleven. De verhouding van het uitreisverbod tot deze rechten is aan bod gekomen in de memorie van toelichting bij de invoering van de Twbmt.²⁸

Op grond van artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 45, eerste lid, van het EU Handvest voor de Grondrechten heeft iedere burger van de Unie het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven. De meldplicht en het uitreisverbod raken dan ook aan het vrij verkeer van personen. Daarbij geldt overeenkomstig 52, derde lid, van het Handvest dat voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het EVRM, de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. In de memorie van toelichting bij de invoering van de Twbmt is hierop nader ingegaan.²⁹

Het opleggen van een verbod om het Schengengebied te verlaten kan eveneens het recht op vrijheid van beweging raken zoals hierboven bij de meldplicht en het gebiedsverbod aan de orde kwam. Dit recht omvat meer specifiek het recht het land te verlaten, respectievelijk het recht zich vrijelijk te verplaatsen. Het opleggen van een uitreisverbod, waarmee het recht wordt ontzegd het land te verlaten, valt derhalve ook binnen de reikwijdte van genoemde artikelen. Bij de invoering van de Twbmt is uiteengezet op welke gronden het kabinet deze beperking van het recht op vrijheid van beweging gerechtvaardigd acht.³⁰ Deze overwegingen gelden op dezelfde manier voor deze wet. In dit kader kan nog worden gewezen op de zaak *MØRCK JENSEN v. DENMARK* van 18 oktober 2022³¹ met betrekking tot de strafbaarstelling van verblijf in terroristisch gebied zonder toestemming van de politie of een legitiem doel, waarin betrokkene een beroep doet op artikel 2, vierde protocol van het EVRM. Het Hof oordeelt dat er in die zaak sprake was van een «fair balance» tussen het publieke belang dat werd gediend en de rechten van het individu, waardoor er geen schending heeft plaatsgevonden van het EVRM. Ook bij de toepassing van een uitreisverbod op grond van de wet zal sprake moeten zijn van een «fair balance».

In artikel 6, 8 en 9 van de Grondwet, artikel 9 en 11 EVRM en artikel 18, 21 en 22 van het IVBPR zijn de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en de vrijheid van vergadering en vereniging vastgelegd. Ook hier valt niet uit te sluiten dat de oplegging van een maatregel raakt aan deze vrijheden en rechten, afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

²⁸ Memorie van toelichting bij de Twbmt, p. 21, (Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3).

²⁹ Memorie van toelichting bij de Twbmt p. 23 t/m 27, (Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3).

³⁰ Memorie van toelichting bij de Twbmt, hoofdstuk 4, p. 19 t/m 21 (Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3).

³¹ ECLI:CE:ECHR:2022:1018JUD006078519.

Hierop is dan ook nader ingegaan in de memorie van toelichting bij de invoering van de Twbmt.³²

In artikel 1 van de Grondwet, in artikel 26 van het IVBPR, artikel 14 van het EVRM en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM is het discriminatieverbod vastgelegd. Zoals bij de invoering van de wet aangegeven geldt dat de toepassingscriteria van het gebiedsverbod, het contactverbod, de meldplicht en het uitreisverbod neutraal zijn geformuleerd en dat zij geen onderscheid maken naar persoonskenmerken, zoals afkomst of geloofsovertuiging. Er wordt dan ook geen direct onderscheid gemaakt op grond van ras, huidskleur of nationale of etnische afstemming. De voorgestelde maatregel leidt tevens niet tot indirecte discriminatie. In de memorie van toelichting bij de invoering van de Twbmt is nader uiteengezet waarom de regering van mening is dat met het opleggen van een van de vrijheidsbeperkende maatregelen opgenomen in de wet, geen inbreuk wordt gemaakt op het discriminatieverbod, zoals neergelegd in voornoemde wetten en verdragen, dan wel waarom geen sprake is van indirecte discriminatie.³³

In artikel 6 van het EVRM is het recht op een eerlijk proces vastgelegd. Op de vereisten die dit meebrengt is eveneens in de memorie van toelichting bij de invoering van de Twbmt ingegaan.³⁴ Tevens komt dit hierna nog artikel 13 EVRM nader aan bod, waarin het recht op een effectief rechtsmiddel is vastgelegd.

Ook de vrijheid van meningsuiting zoals vastgelegd in artikel 7, derde lid, van de Grondwet, artikel 10 EVRM en artikel 19 van het IVBPR kan een rol spelen. Net als bij de andere vrijheden geldt dat inperking mogelijk is indien dit bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. In de memorie van toelichting bij de Wijziging van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebe-strijding in verband met het verlengen van de werkingsduur is naar aanleiding van casuïstiek meer uitgebreid uiteengezet hoe de bestuurlijke maatregelen zich verhouden tot eis van voorzienbaarheid bij wet.³⁵ Ook hier geldt dat er sprake is van een gerechtvaardigde inperking die voorzien is bij wet is, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving vanwege de redenen die ook bij de andere grondrechten aan de orde kwamen. Het wetsvoorstel beoogt niet 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.

Uit het voorgaande volgt dat het opleggen van een bestuurlijke maatregel, zoals de maatregelen waaraan dit wetsvoorstel een grondslag biedt, aan meerdere grond- en mensenrechten raakt en een inmenging op deze rechten vormt. Zoals aan bod kwam in paragraaf 3.3. geldt dat per keer bij het opleggen van iedere maatregel vastgesteld dient te worden op welke grond- en mensenrechten de maatregel een inmenging vormt en vervolgens dient afzonderlijk gemotiveerd te worden dat de maatregel

³² Zie hierover met name p. 21 van de memorie van toelichting bij de Twbmt (Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3).

³³ Memorie van toelichting bij de Twbmt, p. 27–28, (Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3).

³⁴ Memorie van toelichting bij de Twbmt, p. 22–23, (Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3).

³⁵ Memorie van toelichting bij de verlening van de Twbmt, paragraaf 3.1, p. 6 (Kamerstukken II 2021/22 35 917, nr. 3).

noodzakelijk is een democratische samenleving is gelet op het doel dat daarmee nagestreefd wordt (de nationale veiligheid). Zoals hierboven aan bod kwam bij *PAGERIE v. FRANCE* is vereist dat er sprake is van een balans tussen de bescherming van de bevolking en de noodzaak tot bescherming van de rechten van betrokkene. Naarmate de inmenging op de grond- en mensenrechten groter is, worden zwaardere eisen gesteld aan de motivering van een maatregel. Tevens dienen de specifieke afwegingskaders en motiveringseisen die gelden voor het grond- of mensenrecht die het betreft in acht worden genomen. In het geval van het verlengen van een maatregel dienen tevens de totale duur van de opgelegde maatregelen en de actuele feiten en omstandigheden betrokken te worden.³⁶ Een maatregel wordt ingetrokken zodra deze niet langer noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid. Daarbij is van belang dat op grond van artikel 13 EVRM een effectief rechtsmiddel open dient te staan tegen besluiten waarin een bestuurlijke maatregel zoals voorzien in dit wetsvoorstel wordt opgelegd, gelet op de inmenging die deze maatregelen maken op de genoemde rechten uit het EVRM. Zoals is toegelicht in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting bij de invoering van de Twbmt,³⁷ is afdeling 7.1 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin onder meer wordt bepaald dat geen beroep tegen een besluit bij de bestuursrechter mogelijk is, dan nadat tegen dat besluit bezwaar is gemaakt, niet van toepassing op het opleggen, wijzigen, verlengen of intrekken van een bestuurlijke maatregel. De rechtbank is vervolgens verplicht om de zaak versneld te behandelen, waarbij de rechtbank onder meer gebruik kan maken van de in artikel 8:52 van de Awb geboden versnellingsmogelijkheden.

6. Verhouding tot andere nationale regelgeving

In nagenoeg alle gevallen zijn de maatregelen uit de Twbmt opgelegd na een strafrechtelijk traject, ter afwending van een – aanhoudende of nieuwe – dreiging voor de nationale veiligheid. De onderzoekers van het WODC stellen dat dit klemmend kan zijn, aangezien het strafrecht als ultimatum remedium wordt gezien. Tegelijkertijd wijzen zij op een uitspraak van de rechtbank, in lijn met eerdere jurisprudentie, waaruit blijkt dat oplegging van een Twbmt-maatregel na een strafrechtelijk traject op grond van dezelfde gedraging niet in strijd is met het *una-via* beginsel vanwege het verschil in doel. De maatregelen uit de Twbmt betreffen preventieve bestuurlijke maatregelen met een ander karakter dan het strafrecht. Ook heeft de Afdeling bestuursrechtspraak al in 2018 overwogen dat een gebiedsverbod in de zin van de Twbmt niet is aan te merken als een bestraffende sanctie. De onderzoekers van het WODC hebben bovendien geconstateerd dat het strafrechtelijk instrumentarium niet altijd kan worden toegepast. Er is namelijk niet altijd sprake van een verdachte, de zogenoemde «ernstige bezwaren» of een strafrechtelijke veroordeling. Aangezien er de aankomende jaren diverse terrorismeveroordelingen op vrije voeten komen, kan niet worden uitgesloten dat de maatregelen uit de Twbmt in het vervolg wederom worden opgelegd na een strafrechtelijk traject. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 geldt ten aanzien van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) dat deze van groot belang is, maar geen sluitend alternatief is voor de maatregelen in de Twbmt. De onderzoekers zijn niettemin van mening dat dat er omstandigheden denkbaar zijn dat na de oplegging van een maatregel na een strafrechtelijk traject strijd kan opleveren met het evenredigheidsbeginsel.³⁸ Zoals al eerder aan bod kwam in deze memorie

³⁶ EHRM 19 januari 2023, no. 24203/16 (*Pagerie t. Frankrijk*), r.o. 195.

³⁷ Memorie van toelichting bij de Twbmt, p. 29–31 (Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3).

³⁸ Evaluatierapport «Nood zoekt wet», p. 110–115 (Kamerstukken II, 2023/24, 29 754, nr. 730 en bijlage 1157274).

van toelichting (onder meer paragraaf 3.3. en hoofdstuk 5) geldt dat bij het opleggen van een maatregel altijd de noodzaak en proportionaliteit (evenredigheid) gemotiveerd dient te worden.

De Twbmt kan worden ingezet in situaties waar het strafrecht (nog) geen handelingsperspectief (meer) biedt, en is daarmee een belangrijk instrument in het kader van terrorismebestrijding. Inzet van de Twbmt vindt plaats op basis van een andere wettelijke norm dan een strafrechtelijk traject. De Twbmt kan dus worden toegepast naast toepassing van het strafrecht.

Ook de Vreemdelingenwet 2000 kent vrijheidsbeperkende maatregelen, voor de doeleinden opgenomen in die wet. Deze maatregelen zijn bijvoorbeeld bedoeld om vreemdelingen beschikbaar te houden voor het vertrekproces en kunnen niet vanzelfsprekend als alternatief voor de Twbmt dienen, waarvan het doel is het beschermen van de nationale veiligheid. Daar komt bij dat een gebiedsverbod zoals opgenomen in de Twbmt de mogelijkheid biedt tot handhaving door middel van elektronisch toezicht waarmee de nationale veiligheid beter kan worden beschermd. De verhouding tussen maatregelen uit het vreemdelingenrecht en de Twbmt is ook bevestigd door de rechtbank.³⁹

Ten aanzien van de relatie tot de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten en de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid geldt zoals hierboven al aan bod kwam dat de verwachting is dat de inwerkingtreding van deze wetten bijdraagt aan het vergroten van de bekendheid van de Twbmt en daarmee de inzet van de Twbmt.

7. Financiële gevolgen en regeldruk

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

De wet brengt geen gevolgen voor regeldruk met zich mee.

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

8. Advies en consultatie

Het wetsvoorstel is van 11 juli 2025 tot en met 22 september 2025 ter consultatie op internetconsultatie geplaatst. Tevens is het voorstel voor advies aangeboden aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdv), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), het College van procureurs-generaal, Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVB).

³⁹ ECLI:NL:RBROT:2025:8267

De NOvA geeft ambtelijk aan over dit voorstel geen nieuw advies uit te brengen onder verwijzing naar de kritiek opgenomen in de eerdere adviezen die zijn uitgebracht bij de invoering van de Twbmt en de verlenging van de Twbmt en er vanuit gaande dat er op de permanent-making na geen aanvullingen komen.

Het College van procureurs-generaal geeft aan dat gezien de geringe wijzigingen ten opzichte van de Twbmt het College geen aanleiding ziet tot het maken van uitgebreide op- of aanmerkingen. Wel verzoekt het College de Minister om in de memorie van toelichting nader toe te lichten hoe de Minister gaat vaststellen dat de bescherming van de nationale veiligheid noodzaakt tot het nemen van maatregelen. Het College geeft aan dat dit van belang is om te kunnen bepalen welke informatie de politie en het openbaar ministerie beschikbaar zouden kunnen stellen aan de Minister, bijvoorbeeld in het kader van de casusoverleggen ten behoeve van de persoonsgerichte aanpak van radicalisering en terroristische activiteiten. Daarnaast vraagt het College of de Minister nog andere voorbeelden kan geven dan een dreigende uitreis ter ondersteuning van terroristische regimes. Tot slot vraagt het College of de Minister kan aangeven hoe actueel en betrouwbaar de informatie dient te zijn waaruit blijkt dat er sprake is van gedragingen waarmee een betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan en daarmee een gevaar vormen voor de nationale veiligheid.

In reactie hierop kan worden aangegeven dat de NCTV kan aansluiten bij (lokale) casusoverleggen en het Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie. In deze gremia kunnen door partners die zicht hebben op casussen die in deze gremia worden besproken, zorgen en concrete signalen die wijzen op terroristische activiteiten naar voren worden gebracht. Te denken valt aan gedragingen en uitspraken waaruit kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een reële en concrete dreiging, maar waarbij strafrechtelijk optreden (nog) niet mogelijk is. Zo heeft in een recente casus waarin maatregelen zijn opgelegd, de betrokkene tijdens detentie uitgesproken «wraak» te willen nemen en daarbij aangegeven een gevaar voor de «Nederlandse staat» te zullen zijn. De informatie die via deze gremia wordt gedeeld kan worden betrokken in de mogelijke inzet van de Twbmt. De recente inwerkingtreding van de Wet coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid (Wet CoNTV) en de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten (Wet PARTA) vormen de basis voor deelname aan deze overlegstructuren.

Het (bestuur van het) Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) geeft aan de lijn van het kabinet om de wet permanent te maken, te onderschrijven. Dit in verband met de aanhoudende en veranderende terroristische dreiging. Het NGB geeft bovendien aan zich te kunnen vinden in het vervallen van artikel 6, al ziet het NGB in het feit dat een bepaling in de praktijk niet is toegepast, geen gegronde reden om deze vervolgens te laten vervallen. De NGB had graag gezien dat tijdens de voorbereiding van deze wijziging aansluiting was gezocht bij de burgemeesters in plaats van bij de «veiligheidspartners» die immers niet gaan over een burgemeesters- of collegebevoegdheid, zoals het afwijzen of intrekken van subsidies en vergunningen.

In reactie hierop kan worden aangegeven dat daar waar in het vervolg sprake is van een mogelijke wijziging van burgemeesters- of collegebevoegdheden, dit zal worden besproken in het overleg dat gemeenten en de NCTV voeren over de lokale aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme.

De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven dat het wetsvoorstel geen aanleiding geeft tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Naar verwachting leidt het wetsvoorstel niet tot substantiële werklastgevolgen voor de Rechtspraak. Daarbij geeft de Raad aan dat indien het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, de Raad graag in de gelegenheid wordt gesteld daarover aanvullend te adviseren.

Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

Via internetconsultatie zijn er 23 reacties ontvangen waarvan 16 openbaar. Alle reacties zijn van personen, dat wil zeggen, er zijn geen reacties van organisaties binnengekomen via internetconsultatie. Alle reacties hebben de strekking tegen het wetsvoorstel te zijn, al dan niet met opgave van redenen.

In een aantal reacties wordt aangegeven dat het wetsvoorstel een inperking is van het recht op demonstratie. Alhoewel niet kan worden uitgesloten dat een aantal van de reacties beoogd hebben een reactie te verzenden ten aanzien van het in dezelfde periode geconsulteerde «Wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties», zal hier worden ingegaan op de verhouding van het voorstel tot het demonstratierecht en de vrijheid van meningsuiting. Ook wordt in meerdere reacties ingegaan op wat terrorisme is.

De bestuurlijke maatregelen die in de Twbmt zijn opgenomen kunnen worden opgelegd aan een persoon indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, indien die persoon op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Een dergelijke maatregel is altijd tijdelijk en niet langer dan strikt noodzakelijk is voor de bescherming van de nationale veiligheid. Het deelnemen aan een demonstratie is geen gedraging op grond waarvan iemand in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Bij een aantal reacties wordt in dat verband de vraag opgeworpen hoe terrorisme kan worden gedefinieerd. In het meest recente Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland wordt de volgende definitie aangehouden: *«Onder terrorisme wordt verstaan het uit ideologische motieven (voorbereiden van het) plegen van op mensenlevens gericht geweld, of het veroorzaken van maatschappij-ontwrichtende schade, met als doel (een deel van) de bevolking ernstige vrees aan te jagen, maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen en/of politieke besluitvorming te beïnvloeden.»*

In reacties wordt de zorg uitgesproken dat geweldloze demonstraties, meningsuitingen en andere zaken waarin burgers hun ongenoegen of wensen uitdragen aanleiding zijn om burgers in hun vrijheden te beperken, te straffen of anderszins monddood te maken.

Zoals hierboven opgemerkt is er in die gevallen geen sprake van gedragingen op grond waarvan iemand in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten en de ondersteuning daarvan en een noodzaak tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen ter bescherming van de nationale veiligheid. Zoals opgemerkt bij de invoering van de Twbmt moet nationale veiligheid in elk geval worden onderscheiden van de openbare orde. De maatregelen in de Twbmt hebben geen betrekking op de openbare orde. Zoals ook aangegeven bij de invoering van de

Twbmt kan als richtsnoer artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht worden aangehouden, waarin onder terroristisch oogmerk wordt verstaan *«het oogmerk om (een deel van) de bevolking ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.»* Bij ondersteuning van terroristische activiteiten moet gedacht worden aan het behulpzaam zijn bij het verrichten van terroristische activiteiten door een ander of het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het verrichten van terroristische activiteiten door een ander.

Ook wordt de zorg uitgesproken dat de bevoegdheden die de Minister heeft op basis van deze wet kunnen leiden tot vrijheidsbeperkingen die niet proportioneel zijn, waarbij de maatregelen die voor deze beperkingen zorgen telkens verlengd kunnen worden.

In reactie hierop kan worden aangegeven dat het opleggen van maatregelen na zorgvuldige afweging plaatsvindt en de lat voor motivering hoog ligt. Er kan dan ook niet lichtvaardig of zonder gedegen motivering een maatregel worden opgelegd. Een maatregel dient te worden ingetrokken indien deze niet langer noodzakelijk is. Een verlenging van een maatregel kan weliswaar mogelijk zijn, maar vereist een zelfstandige motivering. Zoals toegelicht bij de invoering van de Twbmt geldt verlenging van een opgelegde maatregel uitdrukkelijk geen automatisme is. Ten aanzien van de motivering van de (onderdelen van) de bestuurlijke maatregel, met inbegrip van de duur ervan, gelden bij een verlenging dezelfde vereisten als bij het initiële besluit tot oplegging. De periode dat een vrijheidsbeperkende maatregel reeds loopt dient daarbij in het kader van de proportionaliteit te worden meegewogen. Ook de rechtsbescherming is van hetzelfde niveau; tegen ieder besluit tot verlenging staat dan ook dezelfde mogelijkheid tot beroep bij de bestuursrechter open.⁴⁰

Naar aanleiding van bovengenoemde reacties is de memorie van toelichting op onderdelen aangevuld.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (wijziging artikel 1)

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

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

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

⁴⁰ Zie in dit kader meer uitgebreid onder meer paragraaf 2.5 en hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting bij de Twbmt (Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3).

Artikel I, onderdeel C (wijziging artikel 7)

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

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

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

Artikel I, onderdeel E (nieuw artikel 12)

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

Artikel I, onderdeel F (wijziging artikel 13)

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

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

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

Artikel I, onderdeel H (nieuw artikel 16)

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

Artikel II tot en met IV. Wijzigingen andere wetten

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

Artikel V. Samenloop voorstel Wet op de Nederlandse identiteitskaart

Bij koninklijke boodschap van 24 oktober 2024 is het wetsvoorstel ingediend houdende regels in verband met de uitgifte van de Nederlandse identiteitskaart (Wet op de Nederlandse identiteitskaart) (Kamerstukken 36 644). In dit wetsvoorstel is een verwijzing naar de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding opgenomen. Vanwege de wijziging van de citeertitel is aanpassing van deze verwijzing in de artikelen 12, 13 en 30 van die wet nodig.

Artikel VI. Inwerkingtreding

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

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