

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Ontwerpbesluit van
tot wijziging van het Besluit onderstand BES en het Besluit politiegegevens in verband
met opname van een grondslag voor beëindiging van de onderstandsuitkering bij
deelname aan een terroristische organisatie

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van
[[Datum openlaten]], nr. [[nr invullen]],;

Gelet op artikel 18.3, eerste, vierde en vijfde lid, van de Invoeringswet openbare
lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en artikel 18, eerste lid, van de Wet
politiegegevens;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid van,

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

ARTIKEL I. Besluit onderstand BES

Het Besluit onderstand BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 3. Alleenstaande, alleenstaande ouder, gezin en uitreiziger

2. Er wordt in alfabetische rangschikking een begripsomschrijving toegevoegd, luidende:

uitreiziger: persoon ten aanzien van wie op grond van een melding van de
opsporingsdiensten of inlichtingen- en veiligheidsdiensten, gericht aan Onze Minister, is
gebleken dat het gegronde vermoeden bestaat dat deze persoon zich buiten de
openbare lichamen bevindt met het doel om zich aan te sluiten bij een organisatie die is
geplaatst op de lijst van organisaties, bedoeld in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet
op het Nederlanderschap.

B

Aan artikel 7, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van
onderdeel e door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

f. die een uitreiziger is.

C

Na hoofdstuk 6 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 6a. Bekendmaking, bezwaar en beroep

Artikel 40a. Bekendmaking beschikkingen

1. De bekendmaking van een beschikking geschiedt door toezending of uitreiking aan de belanghebbende.
2. Indien de bekendmaking van de beschikking niet kan geschieden op de wijze als voorzien in het eerste lid geschiedt zij op een andere geschikte wijze.
3. De beschikking vermeldt de dagtekening van de beslissing, de gronden waarop deze berust, alsmede waar beroep kan worden ingesteld.

Artikel 40b. Toepasselijkheid Wet administratieve rechtspraak BES

1. De belanghebbende kan tegen een beschikking op grond van dit besluit beroep instellen bij het Gerecht, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet administratieve rechtspraak BES.
2. Bij een beroep tegen een beschikking op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel f, is artikel 23, eerste lid, laatste zin, van de Wet administratieve rechtspraak BES niet van toepassing.
3. Bij een bestuurlijke heroverweging van een beschikking op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel f, is artikel 24, eerste en tweede lid, van de Wet administratieve rechtspraak BES van overeenkomstige toepassing.
4. Met betrekking tot een beschikking op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel f, kan het Gerecht, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet administratieve rechtspraak BES, indien het bestuursorgaan niet voldoet aan de verplichting, bedoeld in artikel 23 van de Wet administratieve rechtspraak BES, daaruit de gevolgtrekking maken die hem geraden voorkomt.

D

Het opschrift van hoofdstuk 7 komt te luiden:

Hoofdstuk 7. Overige bepalingen

E

In hoofdstuk 7 wordt na artikel 41 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 41a. Advisering

Afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing met dien verstande dat in:

- a. artikel 3:5, eerste lid, in plaats van "besluiten" wordt gelezen "beschikkingen" en in de artikelen 3:6, tweede lid, 3:8 en 3:9 in plaats van "het besluit" wordt gelezen "de beschikking";
- b. artikel 3:7, tweede lid, in plaats van "Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur" wordt gelezen "Artikel 11 van de Wet openbaarheid van bestuur BES".

ARTIKEL II. Besluit politiegegevens

Het Besluit politiegegevens wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 4:3, achtste lid, vervallen de onderdelen i, j, p, q, t en w, onder verlettering van de onderdelen k, l, m, n, o, r, s, u, v en x tot de onderdelen i, j, k, l, m, n, o, p, q en r.

B

Aan artikel 6a:6, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel h door een puntkomma, een onderdeel ingevoegd, luidende:

i. de Rijksdienst Caribisch Nederland door tussenkomst van het openbaar ministerie indien deze verstrekking noodzakelijk is voor de uitvoering van de aan die dienst opgelegde taak of taken, bedoeld in:

- artikel 7, eerste lid, onderdeel f, van het Besluit onderstand BES;
- artikel 7a, derde lid, onderdeel f, van de Wet algemene ouderdomsverzekering BES;
- artikel 8, eerste lid, onderdeel d, en artikel 10a, eerste lid, van de Wet algemene weduwen- en wezenverzekering BES;
- artikel 5, vijfde lid, en artikel 13, eerste lid, onderdeel d, van de Wet kinderbijslagvoorziening BES;
- artikel 7, eerste en tweede lid, van de Wet ongevallenverzekering BES;
- artikel 2.10a, tweede lid, van de Wet studiefinanciering BES;
- artikel 7, onderdeel i, van de Wet ziekteverzekering BES.

ARTIKEL III. Inwerkingtredingsbepaling

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Verhouding tot wetswijziging

In dit ontwerpbesluit wordt eenzelfde wijziging doorgevoerd als in de wet van 16 januari 2017 tot wijziging van de sociaalezekerheidswetgeving, de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, de Wet studiefinanciering 2000, de Wet studiefinanciering BES, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen in verband met opname van een grondslag voor beëindiging van uitkeringen, studiefinanciering en tegemoetkoming bij deelname aan een terroristische organisatie (hierna: de wetswijziging).¹

Het invoeren van de beëindigingsgrond in het Besluit onderstand BES gebeurt separaat, omdat deze uitkering geregeld is op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Dit laat onverlet dat de reden voor deze wijziging en de wijze waarop de beëindigingsgrond wordt uitgevoerd, niet afwijken van de wetswijziging.

1.2 Aanleiding

Het (mondiale) jihadisme² vormt een substantiële en langdurige bedreiging voor de internationale veiligheid en stabiliteit en voor de nationale veiligheid van Nederland. De opmars van IS in Irak en Syrië en het uitroepen van het 'kalifaat' vormt een destabiliserende factor, zowel op regionaal als mondiaal niveau. Deze internationale ontwikkelingen hebben hun weerslag op Nederland. Enerzijds doordat uit Nederland afkomstige jihadisten aansluiting zoeken bij internationale terroristische organisaties³, anderzijds doordat aanhangers van het mondiale jihadisme zich ook in ons land openlijk manifesteren. In Nederland is de jihadistische beweging een relatief kleine, maar gevaarlijke groepering die geweld propageert als enig middel om haar doelen te realiseren. Recente gebeurtenissen, waaronder die in België, Canada, Frankrijk, Denemarken en Engeland⁴, tonen het gebruik van geweld door jihadisten op westers grondgebied.

¹ Stb. 2017, 78.

² In de internationale wetenschappelijke literatuur wordt deze moderne ideologisch afbakenbare beweging 'mondiaal jihadistisch', 'salafi-jihadi' of jihadi-salafi genoemd. Soms wordt ook over takfiristen of 'rejectionist-salafi' gesproken, maar het meest gangbaar en geaccepteerd is om te spreken van 'jihadisme' en 'jihadistisch'. Er wordt bewust niet gesproken van het Arabische woord jihad, omdat deze uiteenlopende betekenissen kan hebben in de islam en de interpretatie hiervan aan moslims zelf is. Het gaat hier steeds om de moderne ideologische stroming en beweging, niet om het bredere islamitisch concept zelf waar de beweging zijn naam aan ontleent.

³ Onder een terroristische organisatie wordt in dit verband bedoeld een organisatie die is opgenomen op de lijst van organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid (lijst op grond van artikel 14 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (voorstel van wet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid; Tweede Kamer II 2015/16, 343 56, nr. 2)).

⁴ De aanslag in het Joods museum in Brussel op 24 mei 2014, de aanslag in het parlamentsgebouw in Ottawa op 22 oktober 2014, de aanslag op de uitgever van een satirisch weekblad in Parijs op 7 januari 2015, de gijzeling in een koosjere supermarkt in Parijs op 9 januari 2015, de aanslag op een Zweedse cartoonist in Kopenhagen op 14 februari 2015, de aanslagen in Parijs op onder andere Stade de France en concertzaal Bataclan op 13 november 2015, de aanslagen in Brussel op het vliegveld Zaventem en metrostation Maalbeek op 22 maart 2016, de aanslag op de Promenade des Anglais in Nice op 14 juli 2016, de aanslag in nachtclub Reina in Instanbul op 1 januari 2017, de aanslag op het Louvre in Parijs op 3 februari 2017, de aanslag op een brug over de Theems vlakbij het Britse parlamentsgebouw op 22 maart 2017, de bomaanslag in de metro van Sint Petersburg op 3 april 2017, de aanslag in een winkelstraat in Stockholm op 7 april 2017, de aanslag op de Champs Elysées in Parijs op 20 april 2017, de aanslag tijdens een concert van Ariana

Om de dreiging die uitgaat van het jihadisme te kunnen reduceren hebben de ministers van Justitie en Veiligheid (J&V) en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) op 29 augustus 2014 het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme (hierna: het Actieprogramma) vastgesteld.⁵ Hiermee is uitvoering gegeven aan de toezeggingen aan de Tweede Kamer om met een Actieprogramma te komen voor de aanpak van jihadisme en om te komen met een meerjarenaanpak preventie van maatschappelijke spanningen en radicalisering.⁶

Met het Actieprogramma geeft het kabinet een additionele impuls aan de reeds eerder ingezette aanpak van het mondiaal jihadisme. Het Actieprogramma 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. Ook wordt in het Actieprogramma aangegeven welke aanvullende maatregelen nodig zijn om de rechtsstaat te versterken en een alliantie te smeden tegen extremisme en haat in onze samenleving.

Voor de goede orde wordt hier reeds vermeld dat de wijziging in het ontwerpbesluit zich niet beperkt tot een maatregel ter voorkoming van financiering van het jihadisme. Ook financiering van andere vormen van terrorisme kan met de maatregel worden bestreden. Hoewel de dreiging nu primair uitgaat van het jihadisme, kan niet worden uitgesloten dat in de toekomst een vergelijkbare dreiging uitgaat van andere stromingen of groeperingen.

Eén van de maatregelen uit het eerder genoemde Actieprogramma ziet op het stopzetten van uitkeringen, toeslagen en studiefinanciering van uitreizigers (maatregel 9). Het gaat hierbij om personen die zijn uitgereisd met het doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie. De regering acht het noodzakelijk om voor deze maatregel in de betreffende wetten een zelfstandige beëindigingsgrond op te nemen om terrorismefinanciering tegen te gaan en de Nederlandse nationale veiligheid te beschermen. Op deze wijze moet duidelijk worden dat een ieder waarvan het gegronde vermoeden bestaat dat hij/zij is uitgereisd met het doel zich aan te sluiten bij een terroristische strijdgroepering zijn/haar recht op financiële ondersteuning vanuit de overheid verliest.

1.3 Noodzaak tot het treffen van wettelijke maatregelen

De regering is van oordeel dat alle financiële middelen die worden ingebracht in of worden meegenomen naar het gebied dat door een terroristische organisatie wordt beheerst, uiteindelijk bijdragen aan het (voort)bestaan van die terroristische organisatie en daarmee dus ook bijdragen aan het voortduren van de dreiging die uitgaat vanuit de organisatie richting het westen, waaronder Nederland. Dit gebeurt door middel van het vrijwillig afdragen van geld ten behoeve van de terroristische strijd, het financieel ondersteunen van strijders of hun familieleden in het gebied, maar ook door middel van de 'belastingen' die worden geheven door de organisatie.

Resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN) schept bovendien voor VN-lidstaten een internationaal bindende verplichting het financieren van terrorisme te bestrijden en de tegoeden, andere financiële activa of andere economische middelen van personen en organisaties die zich bezighouden met terroristische

Grande in Manchester op 22 mei 2017, de aanslag op Londen Bridge in Londen op 3 juni 2017 en de aanslagen op de Ramblas in Barcelona en in Cambrils op 17 augustus 2017.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253, met bijlage.

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 251.

activiteiten, te bevriezen. Maar door deze bevroingsmaatregel vervalt het recht op een uitkering, studiefinanciering of toeslag niet en kan, nadat de bevroingsmaatregel is opgeheven, de aanspraak alsnog te gelde worden gemaakt. Overigens kan tijdens de bevroingsmaatregel een ontheffing worden verleend om te kunnen voorzien in de primaire levensbehoeften. Voorts kan ontheffing worden verzocht voor het voldoen van belastingen en de betaling van nutsvoorzieningen.

Voor de regering geldt het principe dat de Nederlandse staat op geen enkele wijze terrorisme financiert. Elke mogelijke vorm van een financiële (overheids)bijdrage aan een terroristische organisatie moet worden voorkomen of beëindigd. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan het stopzetten van uitkeringen, toeslagen en studiefinanciering.

Personen die uitreizen om zich aan te sluiten bij een aangewezen terroristische organisatie, streven naar het actief ondersteunen van groeperingen die zich ter plaatse schuldig maken aan misdrijven en die betrokken zijn bij het plegen van aanslagen tegen westerse belangen, zowel in de regio als in westerse landen, waaronder in de toekomst mogelijk ook in Nederland. De aanwezigheid van uit Nederland afkomstige personen bij dergelijke groeperingen kan leiden tot een toenemende aandacht voor en gerichtheid op Nederland binnen deze organisaties (een 'verhoogd profiel' van Nederland). Doordat uit Nederland afkomstige personen kennis van de Nederlandse maatschappij met zich mee brengen, verkrijgt de terroristische groepering bovendien concrete informatie die kan bijdragen aan (succesvolle) aanslagplanning tegen Nederland. Uit Nederland afkomstige personen die contacten onderhouden met sympathisanten die in Nederland verblijven, kunnen tevens een rol spelen in het inspireren tot of aansturen van aanslagplanning in Nederland. Daarnaast kunnen zij door hun 'voorbeeldfunctie' een rol spelen in de radicalisering en rekrutering van in Nederland verblijvende potentiële uitreizigers. Daarmee vormen personen die uitreizen om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie vanaf het moment van uitreis een actueel en direct gevaar voor de Nederlandse nationale veiligheid.

2. Doel van de wijziging

2.1 Doelstelling

Het doel van onderhavige wijziging is evenals bij de wetswijziging de bescherming van de nationale veiligheid door middel van het verhinderen van financiële ondersteuning van terroristische organisaties, van de terroristische strijd en van andere vormen van terroristische activiteiten. Het belangrijkste argument hiervoor is dat moet worden voorkomen dat de Nederlandse overheid, via uitkeringen, toeslagen en studiefinanciering, direct dan wel indirect een financiële bijdrage levert aan personen of aan organisaties die zich bezighouden met terroristische activiteiten of daar ondersteuning aan bieden. De regering acht dit niet alleen van belang vanuit deze principiële overweging, maar ook omdat het belangrijk is de dreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid te minderen die uitgaat van deze terroristische organisaties en van Nederlanders die uitreizen om zich aan te sluiten bij die organisaties. Personen die uitreizen om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie, streven naar het actief ondersteunen van groeperingen die zich ter plaatse schuldig maken aan misdrijven en die betrokken zijn bij het plegen van aanslagen tegen westerse belangen, zowel in de regio als in westerse landen. Hoewel er op dit moment geen aanslagen in Nederland zijn gepleegd, is het Nederlandse dreigingsniveau substantieel⁷. Voorkomen moet worden dat uitreizigers met de uitkering, toeslag of studiefinanciering financiële middelen verkrijgen om het plegen van aanslagen in buiten-

⁷ Dreigingsbeeld terrorisme Nederland 46, 20 november 2017

en binnenland te financieren. Beëindiging van de uitkering, toeslag of studiefinanciering zorgt tot slot ook voor een prikkel om de uitreis te ontmoedigen.

2.2 Doelgroep

De doelgroep die onder de reikwijdte van onderhavige wijziging valt, bestaat uit personen die onderstand ontvangen en ten aanzien van wie het gegronde vermoeden bestaat dat zij zich buiten de openbare lichamen bevinden met het doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie. Nederland moet voorkomen dat financiële middelen die door de overheid ter beschikking worden gesteld ten goede komen aan een terroristische organisatie. Doorslaggevend is daarbij het moment van uitreizen, dat wil zeggen het moment van vertrek uit de openbare lichamen met het doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie. Aangezien de huidige terroristische dreiging zoals in het eerste hoofdstuk omschreven voornamelijk uit jihadistische hoek komt, betreft het thans personen die zich aansluiten bij de jihadistische strijd, hoewel niet kan worden uitgesloten dat in de toekomst een vergelijkbare dreiging uitgaat van andere stromingen of groeperingen.

Bij personen van wie het vermoeden bestaat dat ze zullen uitreizen maar dit nog niet daadwerkelijk hebben gedaan, worden maatregelen ingezet gericht op het voorkomen van de uitreis naar het door terroristen beheerst gebied (o.a. paspoortmaatregel). Per persoon wordt de meest effectieve interventiestrategie bepaald met het doel de dreiging die van een persoon uit kan gaan te verminderen. Daarbij kan het een overweging zijn deze mensen de niet de financiële middelen te onthouden waarmee zij moeten voorzien in hun primaire levensonderhoud of studie.

3. Zelfstandige beëindigingsgrond

3.1 Noodzaak zelfstandige beëindigingsgrond

De regering acht het noodzakelijk om een gegronde vermoeden van uitreizen met het oog op deelname aan een terroristische organisatie als een zelfstandige beëindigingsgrond op te nemen in de onderstand. Voor de onderstand is beëindiging van een uitkering thans mogelijk op grond van 'verblijf in het buitenland'. In de onderstand mag een persoon maximaal vier weken in het buitenland verblijven. Na deze termijn eindigt het recht op de onderstanduitkering. De te introduceren zelfstandige beëindigingsgrond zorgt ervoor dat de onderstand meteen bij het uitreizen kan worden beëindigd.

3.2 De vormgeving van de zelfstandige beëindigingsgrond

In de beëindigingsgrond staat het begrip 'uitreiziger' centraal. Een uitreiziger is een persoon ten aanzien van wie door de opsporingsdiensten of inlichtingen- en veiligheidsdiensten is gemeld dat het gegronde vermoeden bestaat dat deze persoon zich buiten de openbare lichamen bevindt met het doel om zich aan te sluiten bij een organisatie die is geplaatst op de lijst van organisaties, bedoeld in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

De verschillende elementen uit deze definitie kunnen als volgt worden toegelicht.

3.2.1 Een melding van de opsporingsdiensten of inlichtingen- en veiligheidsdiensten

De vaststelling of een persoon een uitreiziger is, geschiedt op basis van een melding van de opsporingsdiensten of inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zijnde de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de nationale politie of het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN). Dit betekent dat de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) niet hoeft te onderzoeken of een betrokkene een uitreiziger is, maar dat zij zich kan

baseren op de melding die zij van deze diensten in de vorm van een proces-verbaal of ambtsbericht ontvangt. In een dergelijk proces-verbaal of ambtsbericht zijn concrete feiten en omstandigheden opgenomen die betrekking hebben op de betrokkene op basis waarvan de conclusie wordt getrokken dat er een gegronnd vermoeden bestaat dat betrokkene zich buiten de openbare lichamen bevindt met het doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie.

Indien de RCN op een andere wijze dan de melding van de AIVD, de nationale politie of het KPCN informatie krijgt dat een betrokkene zich buiten de openbare lichamen bevindt met het doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie, bijvoorbeeld via familie, internet of tips, kan de RCN de nieuwe beëindigingsgrond niet gebruiken. De reeds bestaande beëindigingsgrond (zie paragraaf 3.1) kan daartoe wel een grondslag bieden.

De datum van uitreis van de uitreiziger zal niet altijd vermeld zijn in het proces-verbaal of ambtsbericht, omdat de precieze datum van uitreis niet in alle gevallen bekend zal zijn. Het is dan wel duidelijk dat de betrokkene zich op het moment van de melding buiten de openbare lichamen bevindt. De RCN kan in die gevallen de datum van het proces-verbaal of ambtsbericht als uitgangspunt voor de datum van de beëindiging van de onderstanduitkering nemen.

3.2.2 Het gegronde vermoeden

Van een gegronnd vermoeden kan ondermeer sprake zijn als de betrokkene een betrokkenheid heeft bij of een band heeft met de terroristische beweging, het terroristische gedachtegoed uitdraagt of de wil heeft geuit om mee te vechten met een terroristische strijdgroep. Het gegronde vermoeden wordt zoals hiervoor aangegeven gebaseerd op concrete feiten en omstandigheden in onderling verband gezien die een patroon aangeven dat betrokkene het doel heeft zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie en zich buiten de openbare lichamen bevindt. In een proces-verbaal of ambtsbericht zal dan zijn opgenomen dat uit de concrete feiten en omstandigheden een gegronnd vermoeden volgt dat de belanghebbende zich buiten de openbare lichamen bevindt met het doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie (zie ook paragraaf 3.3.2).

3.2.3 Het zich buiten de openbare lichamen bevinden

Bij het zich buiten de openbare lichamen bevinden dient er een causaal verband te zijn tussen het verblijf in het buitenland en het doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie. Dat betrokkene zich in het buitenland bevindt met het doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie kan worden afgeleid uit concrete gedragingen, handelingen of uitingen, zoals uitingen van betrokkene of zijn omgeving op social media, melding van vermissing of vertrek door familieleden of vrienden, het zenden van berichten dat zij zijn aangekomen in het terroristisch strijdgebied of het zenden van foto's met of het op social media zetten van foto's met andere bekende terroristen in het terroristisch strijdgebied. Dergelijke gedragingen, handelingen of uitingen zullen waar mogelijk in het proces-verbaal of ambtsbericht zijn opgenomen.

Aan het causale verband is niet voldaan in het geval iemand in één van de openbare lichamen zich bijvoorbeeld bezighoudt met de werving van strijders voor een terroristische organisatie en vervolgens op familiebezoek of vakantie gaat in het buitenland. In dat geval kan de onderstanduitkering niet worden beëindigd op grond van de nieuwe zelfstandige beëindigingsgrond. Dit laat onverlet dat de onderstanduitkering in voorkomende gevallen wel kan worden beëindigd op grond van de reeds bestaande in paragraaf 3.1 genoemde beëindigingsgrond.

De onderhavige wijziging strekt zich eveneens niet uit tot personen die zich binnen de openbare lichamen bezighouden met de terroristische strijd. Voor zover er sprake is van

sympathisanten en extremisten, die behalve uitingen van sympathie nog geen andere handelingen hebben ondernomen om gevolg te geven aan hun overtuiging, ligt de aanpak in het lokale domein. Wanneer er sprake is van personen die ervan verdacht worden een bedreiging te vormen voor de nationale veiligheid, kan dit, wanneer er sprake is van strafbare feiten, leiden tot vervolging door het openbare ministerie.

3.2.4 Het doel tot aansluiting bij een terroristische organisatie

In het wetsartikel wordt de terminologie *met het doel om zich aan te sluiten bij* niet nader gespecificeerd, omdat het een samenspel betreft van individuele omstandigheden en feiten dat niet in één algemeen criterium is te vatten. Het is voor het nationale recht vrijwel ondoenlijk om voor ieder concreet geval de norm zo precies te formuleren dat deze geheel is toegesneden op het desbetreffende geval. Uit het geheel van de omstandigheden en feiten, in onderling verband bezien, kan een patroon naar voren komen waaruit de conclusie kan worden getrokken dat het gegronde vermoeden bestaat dat betrokkene uitgereisd is met het doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie. De RCN krijgt een proces-verbaal of ambtsbericht waarin deze feiten en omstandigheden zijn vermeld en waarin de conclusie wordt getrokken dat dit gegronde vermoeden jegens de betreffende persoon bestaat. Feiten en omstandigheden waarop het gegronde vermoeden kan worden gebaseerd, kunnen ondermeer zijn: het bezoeken van terroristische websites, het onderhouden van contacten met teruggekeerde terroristen, het van overlastgevend gedrag omslaan naar teruggetrokken gedrag, het zich fanatiek verdiepen in de uitingen van terroristische groeperingen en deze openlijk verkondigen, het meekrijgen of pogen daartoe van anderen in het gedachtegoed van terroristische groeperingen, het oproepen of aanzetten tot een gewelddadige strijd tegen de aanwezigheid van Westerse landen in het terroristisch strijdgebied of in de Westerse landen zelf of zich (fysiek) voorbereiden op de strijd door bijvoorbeeld de aanschaf van wapens, het plannen van een uitreis en intensieve fitnessstraining. Dit betreft een niet-limitatieve opsomming. Bovendien kan één enkel feit of enkele omstandigheid niet tot de conclusie leiden dat de betrokkene uitreist met het doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie en dat op basis daarvan de uitkering, toeslag of studiefinanciering moet worden beëindigd. Het zal steeds een afweging moeten zijn van een groter geheel aan over de belanghebbende bekende feiten en omstandigheden die in onderling verband bezien het gegronde vermoeden doet ontstaan dat de betrokkene is uitgereisd met het doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie. Alleen dan is er voldoende aanleiding om de uitkering/uitkering te beëindigen.

3.2.5 Lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict

Het moet gaan om een organisatie die door de Minister van J&V, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Hoewel de aanleiding voor het Actieprogramma het bestrijden van de jihadistische beweging is, richt het wetsvoorstel zich niet uitsluitend op uitreizigers die zich aansluiten bij een jihadistische organisatie. Weliswaar gaat de dreiging nu primair uit van het jihadisme maar het kan niet worden uitgesloten dat in de toekomst een vergelijkbare dreiging uitgaat van andere stromingen of groeperingen. Daarom wordt in de zelfstandige beëindigingsgrond verwezen naar organisaties die door de Minister van J&V, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de Nederlandse nationale veiligheid. Op deze lijst wordt een selectie geplaatst van

organisaties die zijn vermeld op de nationale en internationale sanctielijsten. Niet alle organisaties worden opgenomen op deze specifieke lijst. Voor sommige organisaties geldt immers dat zij weliswaar een terroristisch karakter hebben, maar op dit moment geen bedreiging vormen voor de Nederlandse nationale veiligheid. Niet alle terroristische organisaties zijn er immers op gericht aanslagen te plegen tegen westerse of Nederlandse belangen. Aan de hand van onder andere het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland zal worden vastgesteld of een organisatie wordt opgenomen op de lijst met terroristische organisaties die een bedreiging vormen voor de Nederlandse nationale veiligheid. Wanneer een organisatie niet op de lijst wordt opgenomen, wil dat niet zeggen dat de regering het aansluiten bij of het strijden met een terroristische organisatie door burgers goedkeurt. De gehanteerde lijst komt overeen met de lijst zoals opgenomen in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding⁸ en Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.⁹ De lijst wordt gepubliceerd in de Staatscourant, het Afkondigingsblad van Aruba, het Publicatieblad van Curaçao en het Afkondigingsblad van Sint Maarten. Hiermee wordt enerzijds recht gedaan aan de benodigde flexibiliteit bij de vaak onvoorspelbare opkomst van terroristische organisaties en hun bedreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid en wordt anderzijds recht gedaan aan de kenbaarheid van de toepassing van de bevoegdheid tot beëindiging van financiële bijdragen van overheidswege.

3.3 De uitvoering van de zelfstandige beëindigingsgrond

3.3.1 De CT-Infobox in de praktijk

De CT-Infobox is een samenwerkingsverband tussen verschillende ketenpartijen met als doel een bijdrage te leveren aan reductie van het risico op terroristische misdrijven. Dit gebeurt door informatie die bij de deelnemende partijen aanwezig is over risicovolle personen bijeen te brengen, in samenhang te beoordelen, interventiemogelijkheden te overwegen en hierover te adviseren aan (een van) de partijen die deelnemen aan de CT-Infobox, of aan derden.¹⁰

De CT-Infobox bestaat uit een afgesloten ruimte waar informatie van de deelnemende ketenpartijen in komt en waar adviezen uitgaan. De CT-Infobox bevindt zich fysiek in een ruimte in het kantoor van de AIVD. Vanuit de CT-Infobox kunnen medewerkers in de informatiesystemen van hun eigen organisatie zoeken naar relevante informatie over een persoon die bij de box is aangemeld.¹¹ Nadat een persoon is aangemeld, meestal door de AIVD of de nationale politie, vindt een screening plaats om te bepalen of een persoon voor onderzoek in aanmerking komt. In het startoverleg worden uit de startinformatie nadere bijzonderheden over die persoon aangegeven en wordt bezien waar bij het zoeken van informatie op moet worden gelet. Alle partners brengen van deze persoon informatie in de CT-Infobox waarover hun organisatie beschikt.¹² De werkzaamheden van alle deelnemende partijen en de verwerking van gegevens in de CT-Infobox worden bestreken door de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017).¹³ De CT-Infobox is geplaatst als organisatorisch onderdeel bij de AIVD.¹⁴

⁸ Zie voetnoot 8

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 356, nrs. 1-3

¹⁰ C.J. de Poot, S. Flight "Ruimte om te delen, de CT-Infobox tien jaar in werking" maart 2015, p. 34

¹¹ Ruimte om te delen, de CT-Infobox tien jaar in werking, p. 35

¹² Ruimte om te delen, de CT-Infobox tien jaar in werking, p. 41

¹³ Ruimte om te delen, de CT-Infobox tien jaar in werking, p. 25 en 26; Kamerstukken II 2005/06, 29 754, nr. 29, p. 2

¹⁴ Zie voet 15

De CT-Infobox verstrekt geen gegevens die door de deelnemende partijen zijn ingebracht aan andere diensten. Het enige dat de box verlaat zijn adviezen over de wenselijkheid tot verstrekking van gegevens aan een andere partij of over bepaalde interventiemogelijkheden. Het uiteindelijk handelen op basis van een advies uit de box wordt echter aan de afzonderlijke organisaties overgelaten, op basis van de onder hen ressorterende (specifieke) bevoegdheden en valt niet onder taken of verantwoordelijkheden van de box.¹⁵

3.3.2 De melding

Om te kunnen nagaan of er een gegrond vermoeden bestaat dat iemand is uitgereisd en derhalve geen recht meer bestaat op een onderstanduitkering is het nodig dat de RCN een betrouwbaar signaal krijgt dat een onderstandsgerechtigde is uitgereisd. De RCN is immers niet zelf in staat om na te gaan of er ten aanzien van een bepaald persoon het gegronde vermoeden bestaat dat hij/zij zich buiten de openbare lichamen bevindt met het doel zich aan te sluiten bij een terroristische strijdgroepering. Het is de AIVD, de nationale politie of het KPCN die wel de beschikking heeft over deze informatie. Het is daarom nodig dat de informatie van deze instanties terecht komt bij de RCN die bevoegd is om de onderstanduitkering te beëindigen.

Uitgangspunt is dat er na matching in de CT-Infobox vanuit de bevoegde instantie een melding over een uitreiziger in de vorm van een proces-verbaal of ambtsbericht naar de RCN gaat. Voor wat betreft de bevoegdheid van het KPCN is hiertoe een grondslag in artikel 6a:6, eerste lid, van het Besluit politiegegevens opgenomen. De verstrekking van gegevens door de nationale politie verloopt via het KPCN. Artikel 17a, tweede lid, onderdeel a, van de Wet politiegegevens biedt de grondslag voor deze verstrekking. Het KPCN verstrekt het proces-verbaal door aan de RCN. De AIVD heeft op grond van artikel 62 van de Wiv 2017 de bevoegdheid om een dergelijk signaal aan de RCN af te geven. Op basis van dit signaal kan de onderstanduitkering worden beëindigen.

Vermeldenswaardig in dit verband is dat het voorkomt dat de AIVD, de nationale politie of het KPCN het in het belang van het onderzoek ongewenst acht dat er een melding naar de RCN gaat. In dat geval blijft de onderstanduitkering in principe doorlopen. De RCN kan wel via andere individuen of instanties dan de CT-Infobox het signaal krijgen dat een onderstandsgerechtigde zich in het buitenland bevindt. In dat geval kan de uitkering of toeslag alleen op grond van de reeds bestaande beëindigingsgronden worden beëindigd (zie paragraaf 3.1).

3.3.3 De vergewisplicht van de RCN

Indien de RCN van de AIVD, de nationale politie of het KPCN een proces-verbaal of een ambtsbericht ontvangt waarin staat dat de betreffende uitkeringsgerechtigde een uitreiziger is, moet de RCN vervolgens beoordelen of zij op basis van deze melding een beschikking kan afgeven waardoor de onderstanduitkering wordt beëindigd.

De RCN kan daarbij in principe van de juistheid van deze melding uitgaan als de melding voldoende onderbouwd is en hoeft dan ook geen nader onderzoek te doen.¹⁶ Een proces-verbaal en ambtsbericht kunnen worden beschouwd als een deskundigenadvies als bedoeld in artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit artikel staat in paragraaf 3.3 van de Awb. Deze paragraaf is van toepassing verklaard op het Besluit onderstand BES. Op basis van artikel 3:9 van de Awb is een bestuursorgaan verplicht, in het geval een beschikking gebaseerd is op een advies van een instantie die over een bijzondere deskundigheid op een bepaald terrein beschikt, zich ervan te vergewissen dat het onderzoek van de adviseur op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Naarmate

¹⁵ Ruimte om te delen, de CT-Infobox tien jaar in werking, p. 27; Kamerstukken II 2005/06, 29 754, nr. 29, p. 3

¹⁶ Rb. Arnhem 23 maart 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BM2219

een adviesorgaan meer ervaring heeft met het uitbrengen van adviezen over een bepaald type besluiten, zal het bestuursorgaan (meer) mogen afgaan op het uitgebrachte advies en de expertise van het adviesorgaan.¹⁷ De verantwoordelijkheid voor het zorgvuldig verricht zijn van het onderzoek blijft ten volle bij het bestuursorgaan berusten, doch de controle daarop zal dan een marginaler karakter kunnen krijgen.¹⁸ De marginale toets van het bestuursorgaan kan dan bijvoorbeeld bestaan uit het nagaan of zij zelf geen kennelijke contra-indicaties heeft omtrent de inhoud van het ambtsbericht of proces-verbaal. Te denken valt aan het feit dat het bestuursorgaan nog een fysiek contactmoment heeft gehad terwijl het ambtsbericht of proces-verbaal vermeldt dat desbetreffend persoon zich reeds in het buitenland bevindt, of dat de vermelde persoon geen uitkering (meer) ontvangt bij de desbetreffende uitvoeringsinstantie. Van belang hierbij is dat overeenkomstig jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een bestuursorgaan van de juistheid van een AIVD-ambtsbericht mag uitgaan zonder de onderliggende stukken in te zien, als dat ambtsbericht voldoende onderbouwd is.¹⁹ Anders geformuleerd, uit de melding moet op objectieve en inzichtelijke wijze blijken welke feiten en omstandigheden ten grondslag zijn gelegd aan het oordeel dat ten aanzien van die persoon het gegronde vermoeden bestaat dat hij/zij zich in het buitenland bevindt met het doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie. De belanghebbende zal dan een dergelijk deskundigenadvies gegronnd moeten kunnen weerleggen om te kunnen stellen dat het bestuursorgaan niet zonder meer van de melding uit mag gaan.²⁰ Indien de RCN het proces-verbaal of ambtsbericht onduidelijk vindt of aan de juistheid daarvan twijfelt, kan de RCN om inzage in de onderliggende stukken vragen. In het geval dat de onderliggende stukken van de AIVD afkomstig zijn, geldt dat deze stukken alleen kunnen worden ingezien bij de AIVD. Slechts een beperkt aantal vooraf geselecteerde medewerkers van de RCN kunnen inzage in de stukken krijgen. Deze medewerkers moeten allen A-gescreend zijn door de AIVD.

3.3.4 Vertrouwelijke informatie in de bezwaar- en beroepsprocedure

De informatie die afkomstig is van de AIVD, de nationale politie of het KPCN mag in veel gevallen niet (volledig) openbaar worden gemaakt of mag zelfs niet worden verstrekt aan (de gemachtigde van) een betrokkene. Aan de verstrekking van informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten aan de (gemachtigde van de) belanghebbende staan zwaarwegende belangen in de weg. Voor een belangrijk deel kan deze informatie immers alleen verkregen worden bij een absolute garantie van de bescherming van de bron. Verstrekking hiervan zou niet alleen leiden tot gevaar voor de veiligheid van de bronnen, maar ook op de langere termijn tot een ernstige belemmering van de werkzaamheden van de veiligheidsdiensten.

In het kader van de beroepsprocedure is het bestuursorgaan op grond van artikel 23, eerste lid, van de War BES desgevraagd verplicht alle op het beroepschrift betrekking hebbende stukken aan het Gerecht te overleggen. Artikel 24 van de War BES voorziet in regels over de omgang met vertrouwelijke informatie in het kader van een beroepsprocedure bij het Gerecht. Met een beroep op gewichtige redenen, waaronder begrepen de nationale veiligheid, kan het bestuursorgaan die verplicht is inlichtingen of stukken te verstrekken, deze weigeren dan wel mededelen dat uitsluitend het Gerecht

¹⁷ MvA II, Parl. Gesch. Awb I, p. 218

¹⁸ NV II, Parl. Gesch. Awb I, p. 218

¹⁹ Zie o.a. ABRvS 4 juli 2006, ECLI:NL:2006:ay3839 en Rb. Den Haag 18 december 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:19432

²⁰ Zie o.a. ABRvS 18 september 2006, JV 2006/407 en Rb. Den Haag 18 december 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:19432

van de inlichtingen of stukken kennis mag nemen. Indien het Gerecht de weigering dan wel de beperkte kennisneming gerechtvaardigd vindt, kan zij op grond van artikel 24, vijfde lid, War BES slechts met toestemming van de andere partij mede op grondslag van de hier bedoelde inlichtingen of stukken uitspraak doen. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak kan worden afgeleid dat het weigeren van toestemming om mede op grondslag van de vertrouwelijke informatie uitspraak te doen, in beginsel voor risico komt van degene die dat heeft geweigerd.²¹ Betrokkene ontnemt immers met het onthouden van de toestemming de rechtbank de mogelijkheid om de rechtmatigheid van het besluit van het uitvoeringsorgaan te toetsen.

Als het Gerecht tot het oordeel komt dat voor die beperkte kennisneming geen gewichtige redenen zijn, moet hij de betrokken inlichtingen dan wel de betrokken stukken terugzenden aan het bestuursorgaan die ze heeft verstrekt dan wel overgelegd. Het Gerecht moet dat bestuursorgaan in de gelegenheid stellen zich te beraden of zij de inlichtingen alsnog wil verstrekken zonder het voorbehoud dat uitsluitend het Gerecht daarvan zal mogen kennisnemen. Indien die partij beslist dat zij de informatie niet zonder dit voorbehoud verstrekt dan wel de stukken niet zonder dit voorbehoud overlegt, kan het Gerecht daaruit ingevolge het nieuwe artikel 40b, derde lid, van het besluit de gevolgtrekkingen maken die hem geraden voorkomen. Een oordeel van het Gerecht dat het onthouden van geheime stukken aan een procespartij niet gerechtvaardigd is, leidt dus niet tot openbaarmaking van het geheime stuk door het Gerecht.

In artikel 55 van de War BES is geregeld dat betrokkene bevoegd is een bezwaarschrift in te dienen bij het bestuursorgaan dat de beschikking heeft genomen. In de War BES is bij de bezwaarschriftprocedure niet voorzien in bepalingen die strekken ter bescherming van de informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het is echter niet gewenst dat de uitreiziger, gebruikmakend van zijn bevoegdheid om bezwaar in te dienen, op deze wijze alsnog over die informatie komt te beschikking. Daarom is artikel 24, eerste en tweede lid, van de War BES van overeenkomstige toepassing op bezwaarprocedures met betrekking tot het intrekken van de onderstand op grond van uitreizen. Dit betekent dat het bestuursorgaan kan weigeren bepaalde stukken ter inzage te leggen, indien gewichtige redenen daartoe aanleiding geven.

4. Overige aspecten

4.1 De positie van achterblijvende partner, gezinsleden of medebewoners

De beëindigingsgrond richt zich alleen tot de uitreiziger en strekt zich niet uit tot de achterblijvende partner, gezinsleden of medebewoners van een uitreiziger. De regering is van oordeel dat hier geen reden voor is, omdat de achterblijvende gezinsleden of medebewoners in het algemeen niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor het uitreizen van deze persoon. Introductie van een dergelijk "koppelingsbeginsel" zou betekenen dat deze mensen de gevolgen ondervinden voor een situatie waar zij niet verantwoordelijk voor zijn. Niettemin zal de toepassing van de beëindigingsgrond op de uitreiziger ertoe kunnen leiden dat de achterblijvende partner of gezinsleden daarvan gevolgen ondervindt. Dat zijn echter gevolgen die normaliter ook optreden in vergelijkbare situaties waarin een persoon, om wat voor reden dan ook, ervoor kiest om zijn partner of gezinsleden te verlaten of anderszins niet langer onderdeel vormt van het huishouden.

4.2 Terugkeerders

²¹ Zie: ABRvS 27 juli 2005, AB 2006, 27, ECLI:NL:RVS:2005:AU0117; ABRvS 23 november 2011, «JB» 2012/9, ECLI:NL:RVS:2011:BU5396

Wanneer een uitreiziger terugkeert naar de openbare lichamen, heeft hij in beginsel opnieuw recht op een onderstanduitkering indien hij voldoet aan de in het Besluit onderstand BES gestelde voorwaarden. Betrokkene is derhalve niet definitief uitgesloten van het recht op onderstand. Evenmin worden er in het geval van terugkeerders speciale wettelijke voorwaarden gesteld voordat het recht kan herleven of ontstaan. Per persoon wordt de meest effectieve interventiestrategie bepaald met het doel de dreiging die van een persoon uit kan gaan te verminderen. Daarbij kan het een overweging zijn deze mensen niet de financiële middelen te onthouden waarmee zij moeten voorzien in hun primaire levensonderhoud.

Bovenstaande laat onverlet dat van alle personen bij wie aanleiding bestaat te veronderstellen dat zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, een inschatting wordt gemaakt van de aard en omvang van die dreiging. In dat kader worden personen waarvan bekend is dat die naar de openbare lichamen zijn teruggekeerd uit een terroristisch strijdgebied bij terugkomst voor verhoor aangehouden. Waar mogelijk en opportuun gaat het openbaar ministerie dan ook over tot strafvervolging. Wanneer een betrokkene bij terugkeer in het kader van een justitieel onderzoek in voorlopige hechtenis is genomen, bestaat er geen recht op een onderstanduitkering.

De AIVD, de nationale politie of het KPCN houden de terugkeerders in beeld en blijven alert op relevante ontwikkelingen. Tevens worden terugkeerders besproken in een multidisciplinair casusoverleg waar de meest effectieve interventiestrategie wordt bepaald met het doel de dreiging die van een persoon uit kan gaan te verminderen. Het opnieuw aanvragen van een onderstanduitkering behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de terugkeerder. Deze dient derhalve zelf contact op te nemen met de RCN om opnieuw een aanvraag in te dienen als hij/zij meent in aanmerking te komen voor de een onderstanduitkering. Vervolgens zal de RCN deze aanvraag conform de geldende regels in behandeling nemen.

5. Grondrechtelijk kader

De intrekking van een onderstanduitkering heeft vanuit mensenrechtelijk perspectief toelichting. In dit hoofdstuk worden verschillende mensenrechtelijke aspecten naar voren worden gebracht.

5.1 Het ontnemen van (het recht op) een onderstanduitkering

Volgens vaste jurisprudentie²² van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt onder het begrip eigendom, als bedoeld in artikel 1, Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) ook een (aanspraak op een) sociale zekerheidsvoorziening verstaan. Dus ook het ongestoorde genot van een sociale zekerheidsvoorziening wordt beschermd door artikel 1, Eerste Protocol. Door het opnemen van een beëindigingsgrond in het Besluit onderstand BES maakt men een inbreuk op dit recht, omdat de overheid zich mengt in de uitkeringsaanspraak van iemand die in principe recht zou hebben op een uitkering.

Wil de onderhavige maatregel verenigbaar zijn met artikel 1, Eerste Protocol, dan dient de maatregel bij of krachtens de wet te zijn voorzien. De onderhavige wijziging beoogt deze benodigde basis te verschaffen. Bovendien moet deze basis voldoen aan eisen van toegankelijkheid (accessibility) en voorzienbaarheid (foreseeability). Bij dat laatste moet

²² EHRM, *Wieczorek t. Polen*, arrest van 8 december 2009, nr. 18176/05, § 65: '(..) within most individual States, there exists a wide range of social security benefits designed to confer entitlements which arise as of right. Benefits are funded in a large variety of ways: some are paid for by contributions to a specific fund; some depend on a claimant's contribution record; many are paid for out of general taxation on the basis of a statutorily defined status (..)' EHRM, *Poirrez t. Frankrijk*, arrest van 30 september 2003, nr. 40892/98

in casu ook bedacht worden dat het EHRM erkend heeft dat het voor het nationale recht vrijwel ondoenlijk is voor ieder concreet geval de norm zo te formuleren dat deze geheel is toegesneden op het desbetreffende geval.²³ Daarom is het onvermijdelijk dat het nationale recht een zekere discretionaire bevoegdheid overlaat aan, in dit geval, de uitvoerende macht. In de begripsomschrijving is het noodzakelijk gebleken het begrip 'uitreiziger' open te formuleren. Vervolgens is in paragraaf 3.2 zo concreet mogelijk uitgelegd in welk geval een individu valt onder het begrip 'uitreiziger'.

Tevens dient deze maatregel een legitiem doel te dienen. Daarbij kan worden opgemerkt dat een legitiem doel in het kader van het algemeen belang ruim kan worden opgevat, maar niet zonder redelijke grond mag zijn.²⁴ Reeds in hoofdstuk 1 is beschreven dat dit wetsvoorstel past in een breed spectrum aan maatregelen die beogen de dreiging die uitgaat van terroristische organisaties, waaronder het mondiale jihadisme, te beperken. Aanhangers van terroristische organisaties vormen een substantiële bedreiging voor de nationale veiligheid van Nederland, aangezien deze organisaties en haar aanhangers het oogmerk hebben bestaande staatsstructuren aan te tasten. Derhalve is het van belang dat de gewelddadige aanhang van deze organisaties wordt ontmoedigd. Bovendien is het onwenselijk dat dergelijke terroristische organisaties in het buitenland worden gefinancierd met middelen van de Nederlandse staat.

Er heeft een zorgvuldige afweging plaatsgevonden tussen enerzijds het ontnemen van het recht op een uitkering en anderzijds het belang dat daarmee wordt gediend. Daarbij erkent de regering dat het ontnemen van een sociale zekerheidsvoorziening in individuele gevallen ingrijpende gevolgen kan hebben, temeer omdat het wetsvoorstel onmiddellijke werking wordt toegekend. Tegelijkertijd staat daar tegenover dat de uitkering wordt beëindigd van hen die zich moed- en vrijwillig naar het buitenland begeven om zich te aan te sluiten bij een terroristische organisatie. Daarmee voegen ze zich metterdaad bij een organisatie die zich gewelddadig keert tegen de westerse samenleving. Bovendien is de onderhavige maatregel al geruime tijd van tevoren aangekondigd. De personen die het betreft zijn bij inwerkingtreding van deze maatregel ruimschoots in de gelegenheid geweest om rekening te houden met deze wijziging. Tevens is enkel gekozen voor de terroristische organisaties die kenbaar maken zich gewelddadig te (willen) keren tegen de westerse samenleving. Het lijkt evident dat het (indirect) financieren van dergelijke organisaties uiterst onwenselijk is voor onze nationale veiligheid. Dit is onderscheiden van organisaties die een andere maatschappelijke of religieuze visie hebben op de maatschappij dan in Nederland over het algemeen wordt gedeeld.²⁵

Tevens wordt het recht op een uitkering gewaarborgd door de artikel 12 en 13 van het Europees Sociaal Handvest (ESH). De hierboven genoemde afwegingen zijn van overeenkomstige toepassing bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van een ongerechtvaardigde inbreuk op de artikel 12 en 13 van het ESH.²⁶

5.2 Discriminatieverbod

De vraag rijst hoe het beëindigen van een onderstanduitkering zich verhoudt tot het discriminatieverbod, zoals onder meer is vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet, artikel 26 van het IVBPR, artikel 14 van het EVRM, het twaalfde protocol bij het EVRM, alsmede in 2 van het IVESCR.

²³ EHRM, *McLeod t. het Verenigd Koninkrijk*, 23 september 1998, Reports 1998-VII en EHRM, *Silver e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*, 25 maart 1983, Serie A-61

²⁴ EHRM, *Tkachevy t. Rusland*, arrest van 14 februari 2012, nr. 35430/05, §37, 48 en 50

²⁵ Voor deze alinea wordt verwezen naar o.a.: CRvB, 13 oktober 2015, ECLI:NL:CRvB:2015:2592

²⁶ Met betrekking tot een rechtvaardigingsgrond voor de artikel 12 en 13 van het ESH wordt ook verwezen naar bijbehorend artikel G van het ESH.

Op grond van artikel 1 van de Grondwet worden allen die zich in de openbare lichamen bevinden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan. Het discriminatieverbod behelst niet alleen een verbod op directe, maar ook op indirecte discriminatie. Er is sprake van indirecte discriminatie indien het toepassen van neutrale criteria feitelijk leidt tot een discriminatoir resultaat, tenzij voor het verschil in behandeling een objectieve rechtvaardiging bestaat.

De regering is van mening dat met het opleggen van de met de onderhavige wijziging mogelijk gemaakte beëindigingsgrond, geen inbreuk wordt gemaakt op het discriminatieverbod. De toepassingscriteria zijn neutraal geformuleerd en maken geen onderscheid naar persoonskenmerken, zoals afkomst of geloofsovertuiging. Er wordt dan ook geen direct onderscheid gemaakt op grond van ras, huidskleur of nationale of etnische afstemming. Indirect onderscheid op een van de voornoemde gronden kan echter niet op voorhand worden uitgesloten. Aangezien de huidige terroristische dreiging voornamelijk uit jihadistische hoek komt, is het denkbaar dat moslims en personen met een afstamming uit een islamitisch land relatief gezien vaker een maatregel opgelegd zullen krijgen. Dit ondanks het neutraal geformuleerde toepassingscriterium, op grond waarvan deze bevoegdheden evengoed in te zetten zijn tegen andere vormen van terrorisme. Dit (mogelijke) indirecte onderscheid kan echter objectief gerechtvaardigd worden. Voor die conclusie is van belang op te merken dat deze maatregel een legitiem doel dient; namelijk de bescherming van de nationale veiligheid. Dit doel is reeds nader omschreven in paragraaf 5.1. Met het oog op het bereiken van dat doel is het opnemen van een zelfstandige beëindigingsgrond een geschikt en passend middel. De onderhavige maatregel leidt dan ook niet tot indirecte discriminatie.

5.3 Recht op een eerlijk proces

Op het moment dat een onderstanduitkering wordt beëindigd dient de belanghebbende op grond van artikel 40a, eerste lid, van het besluit op de hoogte te worden gebracht van die beschikking. Echter, de verwachting is dat het merendeel van de personen bij uitreis niet aangeeft waar men naar toe reist. Derhalve is het voor de RCN onmogelijk om na te gaan waar iemand zich bevindt en zullen zij zich voor wat betreft de toezending van het besluit in de regel baseren op het laatst bekende woonadres. Dit is volgens vaste rechtspraak gerechtvaardigd aangezien van het bestuursorgaan niet hoeft te worden verwacht dat zij gaan onderzoeken waar belanghebbende zich bevindt. De verzending van de beschikking naar het laatst bekende woonadres is derhalve een geschikte wijze van bekendmaking als bedoeld in artikel 40a, tweede lid, van het besluit.²⁷

Daarbij zou de vraag kunnen rijzen of dit zich verenigt met het recht op een eerlijk proces als bedoeld in artikel 6 EVRM, omdat iemand de facto moeilijk in bezwaar kan gaan tegen een besluit wat hem niet (juist) bereikt. Los van het feit dat diegene zelf heeft besloten om te vertrekken zonder (over het algemeen) te vermelden met welke bestemming, is het sturen van de beschikking naar het laatst bekende adres in overeenstemming met artikel 40a, tweede lid, van het besluit. Mocht er al een inbreuk zijn op artikel 6 EVRM, dan is dat te rechtvaardigen. De onderhavige maatregelen zijn namelijk bij wet voorzien en reeds in paragraaf 5.1 is uitgewerkt dat deze maatregelen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Daarbij is met betrekking tot een mogelijke inbreuk op artikel 6 EVRM nagegaan of de handelswijze proportioneel is en er geen minder belastende alternatieven zijn. Echter, er zijn voor de RCN geen redelijke alternatieven mogelijk om de belanghebbenden gegarandeerd op de hoogte te stellen van het besluit tot beëindiging van de uitkering. Met betrekking tot een rechtvaardiging

²⁷ ECLI:NL:CRVB:2014:112.

van de mogelijke inbreuk op artikel 6 EVRM kan worden gesteld dat de maatregel tevens in het belang is van de nationale veiligheid.

5.4. Privacyaspecten

De verwerking van persoonsgegevens kan betekenen dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt beperkt. Artikel 8 EVRM laat op dit recht beperkingen toe, mits die bij of krachtens de wet zijn voorzien.²⁸ Artikel 8 EVRM stelt aan de beperkingen de eis dat daar een legitiem doel mee wordt nagestreefd. Het tweede lid van artikel 8 noemt als legitieme doelen het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Verder eist artikel 8 EVRM dat beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dit houdt in dat voor de inbreuk op het recht een dringende maatschappelijke behoefte ('pressing social need') aanwezig moet zijn. Bovendien moeten op grond van artikel 8 EVRM bij inmenging in de persoonlijke levenssfeer de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen. Dat wil zeggen dat de inbreuk op de belangen van de betrokkenen niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel en dat het doel waarvoor de gegevens worden verwerkt, niet op een andere, minder nadelige manier voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene, kan worden bereikt.

De verwerking van persoonsgegevens betreft een legitiem doel in de zin van artikel 8 EVRM, te weten de bescherming van de nationale veiligheid. Het waarborgen van de nationale veiligheid is een zwaarwegend algemeen belang voor de Nederlandse samenleving en het in het geding zijnde belang rechtvaardigt dat op grond van dit wetsvoorstel een beperking op de persoonlijke levenssfeer van enkele individuen plaatsvindt. De personen waar het in het onderhavige geval om gaat maken de bewuste keuze om uit te reizen. Dit neemt niet weg dat ook de belangen van deze personen moeten worden gewaarborgd. De gegevensverwerking vindt plaats binnen het domein van de Bijzondere Opsporingsdienst (BOD) van Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW). De Inspectie SZW die middels de verstrekking van gegevens door de RCN – beide organisatieonderdelen van het Ministerie van SZW – rechtmatig beschikt over de uitkeringsgegevens, belegt de uitvoering van deze taak slechts bij de persoon die werkzaam is in de CT-Infobox. Deze persoon is door de AIVD A-gescreend en wordt voor wat betreft de werkzaamheden in de CT-Infobox gecontroleerd door de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Het betreft voorts alleen het verwerken van het gegeven of iemand een uitkering ontvangt en bij welke instantie.

Voor wat betreft de verwerking van de (bijzondere) persoonsgegevens die in een ambtsbericht van de AIVD, dan wel in een proces-verbaal van de nationale politie of het KPCN vervat zijn, gaat de regering ervan uit dat de RCN een wetsconforme uitvoering zullen waarborgen. Gezien het geringe aantal meldingen per jaar wordt de verwerking van de (bijzondere) persoonsgegevens ingebracht in bestaande reeds goed beveiligde systemen met beperkte autorisatie, al dan niet in een separate administratie.

6. Financiële effecten

De budgettaire effecten bij de uitkeringslasten en uitvoeringskosten zijn nihil, omdat het naar verwachting om verwaarloosbare aantallen gaat.

²⁸ Ook artikel 10 van de Grondwet, artikel 16 van het Verdrag inzake de rechten van het kind en de artikelen 7 en 8 van het EU-Handvest van de grondrechten laten op dit recht beperkingen toe.

7. Regeldruk en uitvoeringstoetsen

7.1 Regeldrukeffecten

De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het kabinet streeft ernaar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen. Gelet op de zeer beperkte aantallen personen waarop deze beëindigingsgrond van toepassing zal zijn, zijn de regeldrukeffecten nihil. Ook de kennisnemingskosten zijn nihil.

7.2 Uitvoeringstoetsen

Het besluit is voorgelegd voor een uitvoeringstoets aan de RCN en aan de Adviescommissie Toetsing Regeldruk.

7.2.1 Uitvoeringstoets RCN

Het besluit is uitvoerbaar en handhaafbaar. Gelet op de zeer beperkte aantallen zijn er geen incidentele en structurele kosten.

7.2.2 Adviescommissie Toetsing Regeldruk

De Adviescommissie Toetsing Regeldruk deelt de analyse en de conclusie dat de regeldrukeffecten en kennisnemingskosten nihil zijn.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I Besluit onderstand BES

In dit artikel wordt in het Besluit onderstand BES dezelfde beëindigingsgrond opgenomen zoals die per 1 oktober 2017 in alle andere sociale zekerheidswetgeving is opgenomen.²⁹

Derhalve wordt voor een nadere onderbouwing van de noodzaak en uitwerking van deze beëindigingsgrond allereerst verwezen naar de memorie van toelichting bij de wet van 16 januari 2017 tot wijziging van de socialezekerheidswetgeving, de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, de Wet studiefinanciering 2000, de Wet studiefinanciering BES, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen in verband met opname van een grondslag voor beëindiging van uitkeringen, studiefinanciering en tegemoetkoming bij deelname aan een terroristische organisatie.³⁰

Onderdeel A

In artikel 3 wordt aan de begripsbepalingen het begrip "uitreiziger" toegevoegd. Om te worden beschouwd als een uitreiziger gelden cumulatief drie voorwaarden:

- a. door de opsporingsdiensten of inlichtingen- en veiligheidsdiensten is aan de betreffende uitvoeringsinstantie (d.w.z. de RCN) gemeld dat;
- b. het gegronde vermoeden bestaat dat de gerechtigde zich buiten de openbare lichamen bevindt met het doel zich aan te sluiten bij;
- c. een organisatie die is geplaatst op de lijst van organisaties, bedoeld in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

²⁹ Stb. 2017, 78.

³⁰ Kamerstukken II, 2016/17, 34 577, nr. 3.

De feiten waaruit blijkt dat iemand voldoet aan de voornoemde voorwaarden worden door de AIVD, de nationale politie of het KPCN middels een ambtsbericht respectievelijk een proces-verbaal aan de RCN kenbaar gemaakt. Voor een nadere uitleg van deze melding wordt verwezen naar de paragrafen 3.2.1 en 3.3.2 tot en met 3.3.4 van het algemeen deel van de toelichting.

Met een *lijst van organisaties* in de begripsbepaling wordt bedoeld op de lijst van de door de Minister van J&V, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, aangewezen organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Qua terminologie is aangesloten bij de terminologie van artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Daarin is geregeld dat de Minister van J&V in het belang van de nationale veiligheid het Nederlanderschap kan intrekken van de persoon die zich buiten het Koninkrijk bevindt en zich heeft aangesloten bij een organisatie die door de Minister van J&V, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.

Voor een verdere uitwerking van de genoemde drie voorwaarden wordt verwezen naar de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.5 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel B

In artikel 7, eerste lid, wordt geregeld onder welke omstandigheden voor een onderstandgerechtigde geen recht op onderstand bestaat. In een nieuw onderdeel f wordt het zijn van *uitreiziger* hieraan toegevoegd.

Door middel van de melding van de AIVD, de nationale politie of het KPCN wordt aan Onze Minister kenbaar gemaakt of iemand kan worden beschouwd als een uitreiziger. Het is vervolgens aan de RCN om te wegen en te beoordelen of de informatie het niet ontstaan of beëindiging van het recht kan dragen. Dientengevolge dienen de feitelijke gronden, uitgewerkt in de melding, uiteraard met voldoende zekerheid te kunnen worden aanvaard. Op die manier kan de RCN met een marginale toets zich van de houdbaarheid van deze informatie vergewissen. Deze vergewisprocedure wordt beschreven in paragraaf 3.3.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Om opnieuw onderstand te kunnen ontvangen, moet een nieuwe aanvraag worden ingediend. Daarbij is het niet ongebruikelijk dat voordat de onderstand wordt toegekend, er een contactmoment bestaat tussen de RCN en de aanvrager. Een dergelijk contactmoment is ingevolge de nieuw opgenomen beëindigingsgrond noodzakelijk, zodat de RCN kan vaststellen dat iemand zich niet langer buiten de openbare lichamen bevindt en dus niet langer een uitreiziger is. De situatie van terugkeerders wordt nader beschreven in paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel C

In het nieuwe hoofdstuk 6a worden de regels omtrent het bekendmaken van beschikkingen en de mogelijkheden tot bezwaar en beroep vastgelegd.

Het nieuwe artikel 40a schrijft voor dat de bekendmaking van een beschikking geschiedt door toezending of uitreiking daarvan aan de belanghebbende of, indien bekendmaking niet op die wijze kan geschieden, op een andere geschikte wijze. Het besluit kende een dergelijke bepaling nog niet, maar in de praktijk geschiedt de bekendmaking wel op deze wijze. Daarom wordt deze bepaling nu in het besluit opgenomen. Dit is ook van belang voor hetgeen is beschreven in paragraaf 5.3.

In het nieuwe artikel 40b, eerste lid, is geregeld dat tegen een beslissing over het recht op onderstand beroep openstaat bij het Gerecht, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet administratieve rechtspraak BES (War BES). In deze wet zijn regels over bezwaar, beroep en hoger beroep opgenomen. Het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba doet uitspraak op beroepschriften inzake sociale en volksverzekeringen, echter alleen voor zover in de daarop betrekking hebbende wetten beroep op het Gerecht is opengesteld (artikel 8 War BES). In dat geval is de gehele War BES van overeenkomstige toepassing. In de praktijk wordt al op deze wijze gehandeld, waardoor deze wijziging dus slechts de vastlegging van de huidige rechtspraktijk inhoudt.

In het tweede lid wordt voor de beroepsprocedure geregeld dat geen dwangsom aan het bestuursorgaan kan worden opgelegd voor het niet overleggen van alle op het beroepschrift betrekking hebbende stukken. Het derde lid regelt de vertrouwelijkheid van de stukken tijdens de bestuurlijke heroverweging. Dit gebeurt door artikel 24, eerste en tweede lid, van de War BES van overeenkomstige toepassing te verklaren op de bestuurlijke heroverweging. Tot slot wordt geregeld dat indien het Gerecht van oordeel is dat het onthouden van de melding van de AIVD, de nationale politie of het KPCN aan een procespartij niet gerechtvaardigd is, dit niet leidt tot openbaarmaking van het geheime stuk door het Gerecht, maar dat het Gerecht daaruit de gevolgtrekking kan maken die hem geraden voorkomt en tot een uitspraak moet komen op grond van de beschikbare gegevens. Voor de motivering van een en ander wordt verwezen naar paragraaf 3.3.4.

Onderdeel E

Het nieuwe artikel 41a regelt dat de paragraaf over advisering uit de Awb op het besluit van toepassing is. Dit is met name van belang in verband met de melding van de AIVD, de nationale politie of het KPCN waaruit blijkt dat iemand een uitreiziger is. Zoals in paragraaf 3.3.3 uiteengezet is, kan deze melding worden beschouwd als een deskundigenadvies. In het besluit noch in de War BES zijn bepalingen opgenomen omtrent advies. Dit gebeurt nu door afdeling 3.3 van de Awb van toepassing te verklaren. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het tweede lid. Sommige begrippen in de Awb komen namelijk niet overeen met de begrippen uit de War BES. Door de paragraaf van toepassing te verklaren geldt voor de RCN een vergewisplicht.

Artikel II Besluit politiegegevens

Aan de opsomming in artikel 6a:6, eerste lid, van het Besluit politiegegevens wordt een nieuw onderdeel i toegevoegd. Deze toevoeging biedt, onder verwijzing naar artikel 7, eerste lid, onderdeel f, van het Besluit onderstand BES, de grondslag voor de verstrekking van politiegegevens door het KPCN aan de RCN. Op grond van het nieuwe onderdeel i kan het KPCN informatie aan de RCN verstrekken op basis waarvan de onderstandsuitkering kan worden beëindigd. De verstrekking van politiegegevens door de nationale politie aan de RCN verloopt via het KPCN. Artikel 17a, tweede lid, onderdeel a, van de Wet politiegegevens biedt de grondslag voor deze verstrekking. Het KPCN verstrekt het proces-verbaal van de nationale politie vervolgens door aan de RCN. De tussenkomst van het openbaar ministerie betreft het openbaar ministerie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba ingeval van verstrekking van politiegegevens door het KPCN aan de RCN, in die gevallen waarin het gaat om de verstrekking van politiegegevens door de nationale politie aan de RCN dan betreft deze tussenkomst het openbaar ministerie in Nederland.

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een wijziging van meer technische aard door te voeren. Dit betreft de regeling van de verstrekking van politiegegevens aan bestuursorganen voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van de aan hen opgelegde taak of taken, bedoeld in de Wet algemene ouderdomsverzekering BES, de Wet algemene weduwen- en wezenverzekering BES, de Wet kinderbijslagvoorziening BES, de Wet ongevallenverzekering BES, de Wet studiefinanciering BES en de Wet ziekteverzekering BES (artikel 4:3, achtste lid, de onderdelen i, j, p, q, t en w). De verstrekking van politiegegevens ten behoeve van de uitvoering van de betreffende bepalingen in deze wetten dient te worden geregeld in paragraaf 6a van het Besluit politiegegevens, dat betrekking heeft op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daartoe worden de betreffende onderdelen toegevoegd aan het eerdergenoemde nieuwe onderdeel i van artikel 6a:6 van het Besluit politiegegevens.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees