Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 984 (R 2222) Intrekking van de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52) en tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 6 mei 2026 en het nader rapport d.d. 26 juni 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 16 maart 2026, nr. 2026000582, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 mei 2026, nr. W16.26.00069/II/K, bied ik U hierbij aan.

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

Bij Kabinetsmissive van 16 maart 2026, no.2026000582, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Rechtsbescherming en Gevangeniswezen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot intrekking van de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 5) en tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, met memorie van toelichting.

Samenvatting

Inhoud van het wetsvoorstel

Wanneer een meerderjarige Nederlander zich in het buitenland aansluit bij een terroristische organisatie, kan de Minister van Justitie en Veiligheid zijn Nederlanderschap intrekken. Deze bevoegdheid is met een tijdelijke wet ingevoerd in 2017, met als doel om deze personen uit het Koninkrijk te weren en zo de nationale veiligheid te beschermen. Om te voorkomen

kst-36984-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

dat de bevoegdheid op 1 maart 2027 vervalt, regelt het wetsvoorstel dat deze behouden blijft.

Noodzaak niet voldoende gemotiveerd

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk merkt op dat intrekking van het Nederlanderschap verstrekkende gevolgen heeft, die in beginsel onomkeerbaar zijn. Wanneer de regering de intrekkingsbevoegdheid permanent wil maken, moeten daarvoor zwaarwegende argumenten bestaan.

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting bij het wetsvoorstel niet blijkt waarom het noodzakelijk is de intrekkingsbevoegdheid te behouden. Zo is niet duidelijk waarom de nationale veiligheid niet al voldoende kan worden beschermd met andere maatregelen, zoals die uit het strafrecht. Ook is niet duidelijk welke toegevoegde waarde de intrekkingsbevoegdheid heeft voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, waarop het wetsvoorstel ook van toepassing is. De Afdeling adviseert de noodzaak van de intrekkingsbevoegdheid alsnog dragend te motiveren, of anders van het voorstel tot het permanent maken van de bevoegdheid af te zien.

Tijdelijk verlengen

Wanneer het niet mogelijk blijkt om de noodzaak van de intrekkingsbevoegdheid alsnog toereikend te motiveren, kan de regering er ook voor kiezen de intrekkingsbevoegdheid met vijf jaar te verlengen. De regering zou gedurende deze verlenging nader kunnen onderzoeken wat de toegevoegde waarde is van de intrekkingsbevoegdheid. De Afdeling adviseert deze optie te betrekken in de afweging over het al dan niet voortzetten van de intrekkingsbevoegdheid.

Conclusie

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel niet in te dienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten, tenzij het is aangepast.

1. Inhoud en achtergrond

Wanneer een meerderjarige Nederlander zich in het buitenland aansluit bij, kort gezegd, een terroristische organisatie, kan de Minister van Justitie en Veiligheid met gebruik van een bevoegdheid in de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN) diens Nederlanderschap intrekken.[1] Een strafrechtelijke veroordeling is daarvoor niet vereist. Wel moet de Minister voorafgaand aan het gebruik van de intrekkingsbevoegdheid een belangenafweging verrichten.[2] Ook mag de intrekking van het Nederlanderschap niet leiden tot staatloosheid.[3] Internationale verdragen staan in dat geval aan intrekking in de weg.[4] Alleen personen met minstens één

---

[1] *Artikel 14, vierde lid, RWN.*

[2] *De vereiste belangenafweging is uitgewerkt in artikel 68c Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap.*

[3] *Artikel 14, achtste lid, RWN.*

[4] *Artikel 7, derde lid, Europees verdrag inzake nationaliteit; artikel 8, eerste en tweede lid, Verdrag tot beperking der staatloosheid.*

andere nationaliteit dan de Nederlandse komen dus in aanmerking voor toepassing van de intrekkingsbevoegdheid.[5]

Doel van de intrekkingsbevoegdheid is om te voorkomen dat personen die zich in het buitenland bij een terroristische organisatie hebben aangesloten, legaal kunnen terugkeren naar Nederland. De regering achtte dit bij de invoering van deze bevoegdheid in 2017 noodzakelijk in het belang van de nationale veiligheid, omdat er sprake was van een toegenomen dreiging van het internationaal jihadistisch geïnspireerd terrorisme. Met dit doel wordt aan de betrokken personen ook een ongewenstverklaring of inreisverbod opgelegd.

De bevoegdheid is in 2017 neergelegd in een tijdelijke wet, met 1 maart 2022 als vervaldatum. Het WODC heeft de wet in 2020 geëvalueerd en daarbij onderzocht of de invoering van artikel 14, vierde lid, van de RWN de legale terugkeer van Nederlandse leden van buitenlandse, jihadistische organisaties naar Nederland heeft weten te verhinderen door intrekking van het Nederlanderschap van deze personen.[6] *De geldigheidsduur van de tijdelijke wet is vervolgens in 2022 verlengd tot 1 maart 2027.*[7]

Met het voorliggende wetsvoorstel beoogt de regering de intrekkingsbevoegdheid permanent te maken.

2. Noodzaak van de intrekkingsbevoegdheid

Intrekking van het Nederlanderschap is een vergaande bevoegdheid, met in beginsel onomkeerbare gevolgen.[8] *Voor een dergelijke ingrijpende maatregel moeten bijzonder zwaarwegende argumenten bestaan. Niet alleen op het niveau van de toepassing ervan op individueel niveau, maar ook op het niveau van de regeling als zodanig.*

Dit geldt te meer nu het gaat om een bestuursrechtelijke bevoegdheid, die zonder tussenkomst vooraf van de rechter kan worden benut, en het de Minister zelf is die bepaalt welke organisaties zijn aan te merken als een terroristische organisatie.[9] *Weliswaar is voorzien in de mogelijkheid van beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter.*

De toelichting benadrukt ook het belang van rechterlijke toetsing achteraf. Om deze toetsing te kunnen effectueren voorziet de RWN in een ambtshalve toetsing van het besluit wanneer daartegen niet tijdig beroep wordt ingesteld door de belanghebbende. De Minister moet in dat geval ambtshalve de bestuursrechter van het intrekkingsbesluit in kennis stellen.[10] *In bijstand door een advocaat wordt voorzien.*

---

[5] *Dit verschil in behandeling is gerechtvaardigd volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. Bij uitspraak van 24 maart 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:1849, heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, evenwel geoordeeld dat sprake is van directe discriminatie, die niet kan worden gerechtvaardigd. Zoals vermeld in de toelichting bij het wetsvoorstel, voetnoot bij paragraaf 2.4, is het hoger beroep tegen die uitspraak momenteel aanhangig bij de Afdeling bestuursrechtspraak.*

[6] *Deze wetsevaluatie na drie jaar is het gevolg van een toezegging van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Eerste Kamer. De evaluatie was bedoeld om vast te stellen of de bepaling na de vervaldatum zou worden gehandhaafd, al dan niet in gewijzigde vorm.*

[7] *Stb. 2017, 52; Stb. 2022, 84.*

[8] *Uitgangspunt is dat de persoon wiens Nederlanderschap is ingetrokken op basis van aansluiting bij een terroristische organisatie, het Nederlanderschap niet kan herkrijgen. Zie artikel 14, vijfde lid, RWN.*

[9] *Besluit vaststelling lijst organisaties die bedreiging vormen voor nationale veiligheid. De lijst wordt vastgesteld «in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad», aldus artikel 14, vierde lid, van de RWN.*

[10] *Artikel 22a, derde lid, RWN.*

Deze van de reguliere rechtsbescherming in het bestuurs(proces)recht sterk afwijkende procedure lijkt noodzakelijk om effectieve rechtsbescherming te kunnen bieden. Tegelijk illustreert deze afwijkende route naar de bestuursrechter dat het hier gaat om een verstrekkende bevoegdheid, die zich moeilijk verhoudt tot het normaal toepasselijke bestuurs(proces)rechtelijke kader.

2.1. Motivering noodzaak in huidige wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel beoogt de regering de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap permanent te maken, omdat deze bevoegdheid noodzakelijk is om de nationale veiligheid te beschermen.

Zij wijst hiertoe in de eerste plaats op het meest recente dreigingsbeeld van de NCTV uit december 2025. Daaruit blijkt dat het dreigingsniveau «substantieel» is (niveau 4 van 5), oftewel dat er een «reële kans» is dat een aanslag plaatsvindt.[11] Weliswaar is het aantal uitreizigers naar terroristische groeperingen in het buitenland op dit moment beperkt, maar het is wel toegenomen in vergelijking met de afgelopen vijf jaar.[12] Bovendien wordt binnen de jihadistische beweging vaker dan voorheen de wens uitgesproken om uit te reizen, en kan de dreiging snel fluctueren. Het is volgens de regering daarom niet uit te sluiten dat de intrekkingsbevoegdheid in de toekomst weer vaker zal moeten worden benut.

De regering licht in het verlengde hiervan in de tweede plaats toe dat de intrekkingsbevoegdheid onderdeel uitmaakt van een breed pakket aan interventiemogelijkheden en maatregelen om terrorisme te bestrijden. Dit pakket vertaalt zich naar vier hoofddoelen of pijlers: verwerven van informatie, voorkomen van aanslagen, voorbereiden op terroristisch geweld, en vervolgen van daders. De bevoegdheid om het Nederlanderschap in te trekken valt onder de pijler «voorkomen».[13]

Ten derde wijst de regering op de evaluatie van de intrekkingsbevoegdheid uit 2020.[14] Het WODC concludeerde daarin dat het niet mogelijk is om vast te stellen in hoeveel gevallen de intrekking van het Nederlanderschap heeft voorkomen dat een uitreiziger terugkeerde naar Nederland. Tegelijkertijd stelde het WODC wel vast dat geen van de personen van wie het Nederlanderschap is ingetrokken, op legale wijze is teruggekeerd. Er waren geen aanwijzingen dat deze personen op illegale wijze zouden zijn teruggekeerd.

De regering acht dit, net als in 2020, een positieve conclusie. Daaruit kan worden afgeleid dat het doel van de intrekkingsbevoegdheid, het voorkomen van terugkeer, is bereikt, aldus de regering.[15] Een nieuwe evaluatie door het WODC is niet uitgevoerd, omdat dit volgens het WODC geen nieuwe resultaten zou kunnen opleveren ten opzichte van het onderzoek uit 2020.[16]

---

[11] *NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, december 2025. Dit is een hoger dreigingsniveau dan ten tijde van de verlenging van de intrekkingsbevoegdheid. Toen was het dreigingsbeeld «aanzienlijk», niveau 3 van 5. Zie NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, december 2019.*

[12] *Toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 3.1.*

[13] *Toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 3.2.*

[14] *Toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 3.3; WODC, «Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid», Groningen 2020.*

[15] *Toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 3.3, onder verwijzing naar Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585.*

[16] *Toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 3.3.*

2.2. Beoordeling

De Afdeling merkt op dat de in de toelichting gegeven motivering van de noodzaak van het permanent maken van de intrekkingsbevoegdheid niet toereikend is.

i. Dreigingsbeeld

Zij merkt allereerst op dat een stijging van het dreigingsniveau op zichzelf niet motiveert waarom specifiek de intrekkingsbevoegdheid noodzakelijk is om de dreiging te bestrijden. Zoals de Afdeling opmerkte in haar advies over de verlenging van de intrekkingsbevoegdheid, is niet uit te sluiten dat intrekking van het Nederlanderschap juist averechtse effecten heeft voor de nationale veiligheid. Zo is het lastiger om inlichtingen te verzamelen over vreemdelingen dan over Nederlanders,[17] en kunnen maatregelen om hen te deradicaliseren niet langer worden toegepast. Het is daarnaast niet ondenkbaar dat personen die niet kunnen terugkeren naar Nederland, minder snel geneigd zullen zijn zich uit een terroristische organisatie terug te trekken.[18]

Voor zover ervan kan worden uitgegaan dat de intrekkingsbevoegdheid een positief effect heeft op de nationale veiligheid, rijst de vraag of met andere maatregelen, zoals die uit het strafrecht, niet evenzeer effectieve resultaten kunnen worden behaald.

ii. Breed instrumentarium

Deze vraag rijst ook bij het tweede argument van de regering, namelijk dat de intrekkingsbevoegdheid onderdeel uitmaakt van een breder instrumentarium en daarbinnen is gericht op de pijler «voorkomen». Ook andere maatregelen zijn namelijk gericht op het voorkomen van terroristisch geweld. Zo bevat het strafrechtelijk instrumentarium meerdere maatregelen die met dit doel zijn ingevoerd.[19]

Een voorbeeld is de mogelijkheid iemand strafrechtelijk te vervolgen voor deelname aan een terroristische organisatie. Wanneer dit leidt tot een veroordeling, biedt dit een zelfstandige grondslag voor intrekking van het Nederlanderschap.[20] Ook kan worden gedacht aan niet-strafrechtelijke maatregelen, bijvoorbeeld een aanpak die is gericht op deradicalisering. De toelichting bij het wetsvoorstel gaat niet in op de vraag waarom het desondanks ter voorkoming van terroristisch geweld noodzakelijk is om de voorliggende intrekkingsbevoegdheid permanent te maken.

iii. Evaluatie

Wat, ten derde, de evaluatie uit 2020 betreft, merkt de Afdeling op dat daaruit geen conclusies kunnen worden getrokken over het bestaan van een causaal verband tussen de intrekking van het Nederlanderschap en de

---

[17] *Vgl. WODC, «Inzicht in samenhang. Een evaluatie van de Nederlandse contraterrorismewetgeving», 2023, p. 15–16.*

[18] *Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk van 17 november 2015, (W03.15.0191/II/K), Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 4, punt 2.b.*

[19] *Vgl. advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk van 11 augustus 2021, (W16.21.0138/II/K), Kamerstukken II 2021/22, 35 934 (R2158), nr. 4, punt 2.b.*

[20] *Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk van 17 november 2015, (W03.15.0191/II/K), Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 4, punt 2.a. Voor de extraterritoriale rechtsmacht op dit punt, zie artikel 4, tweede lid, Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht jo. artikelen 83 en 140a Wetboek van Strafrecht. Artikel 14, tweede lid, onderdeel b, RWN biedt een zelfstandige grondslag voor intrekking van het Nederlanderschap.*

mate waarin uitreizigers terugkeren naar Nederland. Dat dit verband volgens de regering niettemin bestaat, is dan ook een niet door het onderzoek gevalideerde aanname.

Dat het geen zin heeft een nieuw WODC-onderzoek te laten verrichten naar de effecten van de intrekkingsbevoegdheid in de praktijk, laat ten slotte onverlet dat de meerwaarde van die bevoegdheid wel op andere manieren zou kunnen worden onderzocht. Te denken valt aan een analyse van de concrete toepassing van de intrekkingsbevoegdheid, waarbij specifiek wordt ingegaan op de vraag hoe die bevoegdheid zich verhoudt tot andere maatregelen tegen terroristisch geweld.

Over het feitelijk gebruik van de intrekkingsbevoegdheid is in de toelichting bij het wetsvoorstel het volgende vermeld. De bevoegdheid is in 25 gevallen gebruikt, waarvan vooralsnog 16 intrekkingsbesluiten definitief in stand zijn gebleven.[21] Ten tijde van de verlenging van de intrekkingsbevoegdheid bedroeg het aantal definitieve intrekkingen nog 17.[22] Per saldo is het aantal intrekkingen van het Nederlanderschap gedurende de periode van verlenging dus met één gedaald.

De toelichting vermeldt in algemene zin welke redenen hieraan ten grondslag liggen. Het heeft er volgens de regering mee te maken dat van betrokkenen niet kon worden aangetoond dat zij op of na 11 maart 2017 waren aangesloten bij een terroristische organisatie. Wat de toelichting evenwel niet vermeldt, is welke consequenties het wegvallen van negen intrekkingsbesluiten heeft voor de nationale veiligheid. Met andere woorden: uit de toelichting blijkt niet of de dreiging die van de desbetreffende personen uitging, kon worden opgevangen met andere maatregelen.

Ook wordt niet toegelicht hoe het gebruik van de intrekkingsbevoegdheid in de praktijk wordt ervaren. Zo geeft de toelichting niet aan welke afwegingen in de praktijk een rol hebben gespeeld bij het al dan niet intrekken van het Nederlanderschap,[23] en meer specifiek waarom andere maatregelen – in het bijzonder van strafrechtelijke aard – in die gevallen geen, of juist wel, uitkomst boden. Een dergelijke toelichting is wel wenselijk, opdat de toegevoegde waarde van een permanente intrekkingsbevoegdheid op goed geïnformeerde basis kan worden beoordeeld.

De Afdeling merkt daarbij op dat het verbod op staatloosheid mogelijk veel uitreizigers buiten de reikwijdte van de intrekkingsbevoegdheid doet vallen. Het ligt voor de hand dat de regering voor de desbetreffende personen heeft voorzien in andere maatregelen ter bescherming van de nationale veiligheid.

Verder merkt de Afdeling op dat de intrekkingsbevoegdheid geldt voor het gehele grondgebied van het Koninkrijk, dus inclusief de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Zoals ook opgemerkt ten tijde van de verlenging, verdient de toegevoegde waarde van de intrekkingsbevoegdheid voor die landen een afzonderlijke motivering.[24] De toelichting bij het huidige wetsvoorstel gaat daar evenwel niet op in.

---

[21] *Toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 2.3. Vijftien intrekkingen zijn definitief en één intrekking bevindt zich in de beroepsfase bij de rechtbank.*

[22] *Kamerstukken II 2021/22, 35 934 (R2158), nr. 3, paragraaf 3.1.*

[23] *Zie hierover WODC, «Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid», Groningen 2020, paragraaf 5.*

[24] *Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk van 11 augustus 2021, (W16.21.0138/II/K), Kamerstukken II 2021/22, 35 934 (R2158), nr. 4, punt 5.*

De Afdeling merkt in meer algemene zin nog het volgende op. De intrekkingsbevoegdheid wordt in de toelichting overwegend als een geïsoleerd instrument besproken. Een meer overkoepelende beschouwing over de noodzaak en wenselijkheid van contraterrorismebevoegdheden, inclusief een plaatsbepaling van het voorstel daarbinnen, ontbreekt echter. Zicht op het bredere verband van álle maatregelen ter voorkoming van terrorisme wordt aldus onvoldoende geboden.

In algemene zin moet worden voorkomen dat bestuursbevoegdheden geleidelijk aan, stap voor stap, steeds verder worden uitgebreid, zonder dat er afdoende zicht blijft op het totaalbeeld. In 2023 heeft het WODC een rapport over dit bredere verband gepubliceerd.[25] De toelichting bij het wetsvoorstel gaat daar niet op in.

De Afdeling adviseert in het licht van al het voorgaande de noodzaak van permanentmaking van de intrekkingsbevoegdheid alsnog dragend te motiveren, dan wel van deze permanentmaking af te zien. Daarnaast adviseert de Afdeling in de toelichting te verduidelijken op welke wijze de regering nader inzicht wil gaan bieden in de samenhang van de contraterrorismewetgeving.

Reactie op punt 2 van het advies

Sinds de inwerkintreding van artikel 14, vierde lid, RWN in 2017 en de verlenging daarvan in 2022 is er een aanhoudende terroristische dreiging, die er naar het zich laat aanzien altijd in meer of mindere mate zal zijn.[26] Ook de dreiging die uitgaat van een persoon die zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische organisatie en vervolgens wil terugkeren naar het Koninkrijk, blijft potentieel groot. Het kan daarom, gelet op de noodzaak tot bescherming van de nationale veiligheid en na een afweging in het individuele geval, bezwaarlijk zijn om een terugkeer af te wachten. De intrekking van het Nederlanderschap en de gelijktijdige ongewenstverklaring is de enige maatregel die legale terugkeer in die gevallen onmogelijk maakt. Bovendien wordt ook illegale terugkeer ernstig bemoeilijkt.

Het met de intrekking nagestreefde doel, het voorkomen van legale terugkeer en het bemoeilijken van illegale terugkeer, kan met andere maatregelen niet worden bereikt. Dat geldt ook voor de door de Afdeling genoemde voorbeelden, zoals een intrekking van het Nederlanderschap na een strafrechtelijke veroordeling wegens, onder meer, een terroristisch misdrijf.[27] In dat geval is de betrokkene immers al teruggekeerd, terwijl het in het belang van de bescherming van de nationale veiligheid juist noodzakelijk kan zijn om die terugkeer te voorkomen. De inzet van het strafrecht en een daaropvolgende intrekking van het Nederlanderschap na een strafrechtelijke veroordeling nemen deze dreiging voor de nationale veiligheid niet weg. De intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid is de enige maatregel die deze dreiging kan mitigeren. Reeds daarin ligt de toegevoegde waarde van de maatregel.

Het blijft daarom van onverminderd belang om de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap te behouden. De Afdeling constateert in dat verband terecht dat de maatregel tot intrekking van het

---

[25] *WODC, «Inzicht in samenhang. Een evaluatie van de Nederlandse contraterrorismewetgeving», 2023.*

[26] Uit het meest recente Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) uit december 2025 blijkt dat het dreigingsniveau op 4 (van 5) staat. Dat betekent dat er een reële kans is dat er een aanslag plaatsvindt.

[27] Artikel 14, tweede lid, RWN.

Nederlanderschap niet op zichzelf staat. De maatregel is onderdeel van een totaalpakket aan mogelijke maatregelen die in een individueel geval kunnen worden genomen om de nationale veiligheid te beschermen.

Bij de afweging of in een individueel geval tot intrekking wordt overgegaan gaat het erom welke maatregel het meest effectief is ter bescherming van de nationale veiligheid. In elk individueel geval wordt daarom beoordeeld of de intrekking van het Nederlanderschap opportuun is, mede in het licht van mogelijke alternatieve maatregelen.[28] De door de Afdeling bedoelde afweging wordt in de praktijk dus gemaakt, in elk individueel geval, aan de hand van de specifieke omstandigheden van de betreffende casus, en kan ertoe leiden dat in het concrete geval van intrekking wordt afgezien.

Zoals is opgemerkt in de memorie van toelichting, is de maatregel ook toepasbaar op Nederlanders die voor hun uitreis woonachtig waren in de landen Aruba, Curaçao of Sint Maarten.[29] Deze bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap strekt immers tot bescherming van de nationale veiligheid van het gehele Koninkrijk. Overigens is het Nederlanderschap een Koninkrijksaangelegenheid, zodat een beperking van de bevoegdheid tot Europees Nederland ook daarom niet in de rede ligt.[30]

De Afdeling wijst op een aantal gevallen waarin het Nederlanderschap niet kon worden ingetrokken. Op de door de Afdeling genoemde cases is in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet uit 2021 ingegaan.[31] Omdat het in die gevallen niet mogelijk bleek het Nederlanderschap in te trekken, is berust in terugkeer. Dat geldt ook voor gevallen waarin de intrekking van het Nederlanderschap weliswaar noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, maar toch achterwege moet blijven omdat daardoor staatloosheid zou intreden.[32] Hoewel de regering niet kan ingaan op de afwegingen die in een individuele casus worden gemaakt, worden in zijn algemeenheid in dergelijke gevallen noodgedwongen andere maatregelen getroffen ter bescherming van de nationale veiligheid. Deze andere maatregelen sorteren echter niet hetzelfde effect en resultaat als de onderhavige maatregel, namelijk het voorkomen van legale terugkeer naar het Koninkrijk en het ernstig bemoeilijken van illegale terugkeer.

Tot slot memoreert de Afdeling terecht dat het geheel aan bevoegdheden ter bestrijding van terrorisme telkens in onderlinge samenhang moet worden bezien. De regering onderschrijft dit, zoals ook is benoemd in de reactie van het toenmalige kabinet op het door de Afdeling genoemde onderzoek van het WODC.[33] De maatregel tot intrekking van het Nederlanderschap is een onmisbaar onderdeel van een totaalpakket aan mogelijke maatregelen die kunnen worden genomen om de nationale veiligheid te beschermen, mede omdat de intrekking van het Nederlanderschap de enige maatregel is die legale terugkeer naar het Koninkrijk onmogelijk maakt. Om die reden kan de maatregel niet worden gemist.

---

[28] De belangen die in ieder geval worden betrokken zijn neergelegd in artikel 68c van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap.
[29] Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 9, 11, 13 en 23.
[30] Zie artikel 3, eerste lid, onder c, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.
[31] Kamerstukken II 2021/22, 35 934 (R2158), nr 3, p. 7.
[32] Ingevolge artikel 7, derde lid, EVN, voor zover thans van belang, is de intrekking van nationaliteit niet mogelijk als de betrokken persoon daardoor staatloos zou worden.
[33] Kamerstukken II 2022/23, 29 754, nr. 695.

3. Horizonbepaling

Het parlement was bij de invoering van de intrekkingsbevoegdheid in 2017 en ook bij de verlenging daarvan in 2022 niet overtuigd van de noodzaak om daaraan een permanent karakter te geven. Het tijdelijke karakter van de bevoegdheid is het gevolg van amendering door de Tweede Kamer. Het idee achter de horizonbepaling was dat de wenselijkheid van de regeling na vijf, later tien jaar, zou moeten worden heroverwogen.[34]

Wanneer het niet mogelijk blijkt om de noodzaak van een permanente intrekkingsbevoegdheid alsnog toereikend te motiveren, kan de regering er ook voor kiezen de intrekkingsbevoegdheid door een horizonbepaling opnieuw met vijf jaar te verlengen. De regering zou gedurende deze verlenging nader kunnen onderzoeken wat de toegevoegde waarde is van de intrekkingsbevoegdheid. Daarbij kan nader inzicht worden geboden in de samenhang van contraterrorismewetgeving.

De Afdeling adviseert de optie van een horizonbepaling te betrekken in de te maken afweging over het al dan niet voort laten leven van de intrekkingsbevoegdheid.

Reactie op punt 3 van het advies

De Afdeling memoreert terecht dat de aard van de onderhavige maatregel bij de totstandkoming daarvan aanleiding vormde om te voorzien in een evaluatie van de wenselijkheid daarvan na vijf jaar. Daarom is in 2017, en in 2022 opnieuw, gekozen voor een tijdelijke werkingsduur.

Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, heeft de regering stilgestaan bij de mogelijkheid om de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap opnieuw, en daarmee voor een derde keer, tijdelijk te verlengen. Alles afwegende is daar niet voor gekozen.

Zoals hiervoor is toegelicht kan het, gelet op de noodzaak tot bescherming van de nationale veiligheid, bezwaarlijk zijn om een terugkeer af te wachten. De terugkeer van uitgereisde personen moet nu en in de toekomst blijvend kunnen worden voorkomen, als dat in het individuele geval noodzakelijk is. Naar het oordeel van de regering is de meerwaarde van deze maatregel duidelijk gebleken. De aanhoudende terroristische dreiging die van uitreizigers uitgaat en het gegeven dat in geen van de gevallen waarin het Nederlanderschap is ingetrokken sprake was van ongecontroleerde legale terugkeer, en voor zover bekend ook geen illegale terugkeer heeft plaatsgevonden, acht de regering daarvoor zwaarwegend.

Alleen door een permanentmaking wordt de intrekking van het Nederlanderschap een vast onderdeel van het instrumentarium om terrorisme te bestrijden en om onze samenleving veilig te houden. Op die manier blijft deze maatregel altijd inzetbaar op momenten waarop onze nationale veiligheid daarom vraagt.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal bezwaren bij het voorstel van rijkswet en adviseert de regering om het voorstel van rijkswet niet in te dienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, die van Curaçao en aan die van Sint Maarten, tenzij het is aangepast.

---

[34] *Kamerstukken II 2015/15, 34 356 (R2064), nr. 24; Kamerstukken II 2021/22, 35 934 (R2158), nr. 12.*

De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf

Overige punten

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om de ondertekening van het wetsvoorstel aan te passen aan de portefeuilleverdeling van het inmiddels aangetreden kabinet. Daarnaast zijn in de memorie van toelichting de passages over het dreigingsbeeld geactualiseerd.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten te zenden.

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