



Advies Raad van State inzake het voorstel van rijkswet tot intrekking van de rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52) en tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017

Nader Rapport

26 juni 2026,
Nr. 7632995,
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van rijkswet tot intrekking van de rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52) en tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017

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 Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap 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 Nederlandschap 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 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 Nederlandschap verstrekken gevolgen heeft, die in beginsel onomkeerbaar zijn. Wanneer de regering de intrekkingbevoegdheid 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 intrekkingbevoegdheid 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 intrekkingbevoegdheid heeft voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, waarop het wetsvoorstel ook van toepassing is. De Afdeling adviseert de noodzaak van de intrekkingbevoegdheid 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 intrekkingbevoegdheid alsnog toereikend te motiveren, kan de regering er ook voor kiezen de intrekkingbevoegdheid met vijf jaar te verlengen. De regering zou gedurende deze verlenging nader kunnen onderzoeken wat de toegevoegde waarde is van de intrekkingbevoegdheid. De Afdeling adviseert deze optie te betrekken in de afweging over het al dan niet voortzetten van de intrekkingbevoegdheid.

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 intrekkingbevoegdheid 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 andere nationaliteit dan de Nederlandse komen dus in aanmerking voor toepassing van de intrekkingbevoegdheid.⁵

Doel van de intrekkingbevoegdheid 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 intrekkingbevoegdheid permanent te maken.

2. Noodzaak van de intrekkingbevoegdheid

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.

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.

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.

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 intrekkingbesluit in kennis stellen.¹⁰ In bijstand door een advocaat wordt voorzien.

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 intrekkingbevoegdheid in de toekomst weer vaker zal moeten worden benut.

De regering licht in het verlengde hiervan in de tweede plaats toe dat de intrekkingbevoegdheid 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 intrekkingbevoegdheid 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 intrekkingbevoegdheid, 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

2.2. Beoordeling

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

i. Dreigingsbeeld

Zij merkt allereerst op dat een stijging van het dreigingsniveau op zichzelf niet motiveert waarom specifiek de intrekkingbevoegdheid noodzakelijk is om de dreiging te bestrijden. Zoals de Afdeling opmerkte in haar advies over de verlenging van de intrekkingbevoegdheid, is niet uit te sluiten dat intrekking van het Nederlanderschap juist averechtse effecten heeft voor de nationale veiligheid. Zo is

¹⁰ Artikel 22a, derde lid, RWN.

¹¹ NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, december 2025. Dit is een hoger dreigingsniveau dan ten tijde van de verlenging van de intrekkingbevoegdheid. 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.

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 intrekingsbevoegdheid 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 intrekingsbevoegdheid onderdeel uitmaakt van een breder instrumentarium en daarin 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 intrekingsbevoegdheid 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 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 intrekingsbevoegdheid 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 intrekingsbevoegdheid, waarbij specifiek wordt ingegaan op de vraag hoe die bevoegdheid zich verhoudt tot andere maatregelen tegen terroristisch geweld.

Over het feitelijk gebruik van de intrekingsbevoegdheid is in de toelichting bij het wetsvoorstel het volgende vermeld. De bevoegdheid is in 25 gevallen gebruikt, waarvan vooralsnog 16 intrekkingbesluiten definitief in stand zijn gebleven.²¹ Ten tijde van de verlenging van de intrekkingbevoegdheid 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 intrekkingbesluiten 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 intrekkingbevoegdheid 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

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.

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.



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.

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 alle 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 inwerkingtreding 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 Nederlanderschap niet op zichzelf staat. De maatregel is onderdeel van een totaalpakket aan

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.

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.

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 gezien. 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.

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.

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.

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



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.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,

Overige punten

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om de ondertekening van het wetsvoorstel aan te passen aan de portefeuillevverdeling 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.*



Advies Raad van State

No. W16.26.00069/II/K
's-Gravenhage, 6 mei 2026

Aan de Koning

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 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 verstrekken gevolgen heeft, die in beginsel onomkeerbaar zijn. Wanneer de regering de intrekkingbevoegdheid 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 intrekkingbevoegdheid 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 intrekkingbevoegdheid heeft voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, waarop het wetsvoorstel ook van toepassing is. De Afdeling adviseert de noodzaak van de intrekkingbevoegdheid 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 intrekkingbevoegdheid alsnog toereikend te motiveren, kan de regering er ook voor kiezen de intrekkingbevoegdheid met vijf jaar te verlengen. De regering zou gedurende deze verlenging nader kunnen onderzoeken wat de toegevoegde waarde is van de intrekkingbevoegdheid. De Afdeling adviseert deze optie te betrekken in de afweging over het al dan niet voortzetten van de intrekkingbevoegdheid.

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 intrekkingbevoegdheid 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

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.

de weg.⁴ Alleen personen met minstens één andere nationaliteit dan de Nederlandse komen dus in aanmerking voor toepassing van de intrekingsbevoegdheid.⁵

Doel van de intrekingsbevoegdheid 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 intrekingsbevoegdheid permanent te maken.

2. Noodzaak van de intrekingsbevoegdheid

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 intrekingsbesluit in kennis stellen.¹⁰ In bijstand door een advocaat wordt voorzien.

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 verstreckende 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

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

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.

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 intrekingsbevoegdheid in de toekomst weer vaker zal moeten worden benut.

De regering licht in het verlengde hiervan in de tweede plaats toe dat de intrekingsbevoegdheid 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 intrekingsbevoegdheid 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 intrekingsbevoegdheid, 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

2.2. Beoordeling

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

i. Dreigingsbeeld

Zij merkt allereerst op dat een stijging van het dreigingsniveau op zichzelf niet motiveert waarom specifiek de intrekingsbevoegdheid noodzakelijk is om de dreiging te bestrijden. Zoals de Afdeling opmerkte in haar advies over de verlenging van de intrekingsbevoegdheid, 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 intrekingsbevoegdheid 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 intrekingsbevoegdheid 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

¹¹ NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, december 2025. Dit is een hoger dreigingsniveau dan ten tijde van de verlenging van de intrekingsbevoegdheid. 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.

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.

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 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.

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 alle maatregelen ter voorkoming van terrorisme wordt aldus onvoldoende geboden.

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.

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.



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 intrekingsbevoegdheid 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.

3. Horizonbepaling

Het parlement was bij de invoering van de intrekingsbevoegdheid 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.²⁶

Wanneer het niet mogelijk blijkt om de noodzaak van een permanente intrekingsbevoegdheid alsnog toereikend te motiveren, kan de regering er ook voor kiezen de intrekingsbevoegdheid 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 intrekingsbevoegdheid. 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 intrekingsbevoegdheid.

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.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf.*

²⁵ WODC, 'Inzicht in samenhang. Een evaluatie van de Nederlandse contraterrorismewetgeving', 2023.

²⁶ Kamerstukken II 2015/15, 34 356 (R2064), nr. 24; Kamerstukken II 2021/22, 35 934 (R2158), nr. 12.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Intrekking van de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52) en tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 [KetenID WVGK028197]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het gelet op de voortdurende dreiging van terroristische activiteiten wenselijk is de Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52) in te trekken, zodat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid behouden blijft;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Rijkswet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (Stb. 2017, 52) wordt ingetrokken.

ARTIKEL II

Artikel 97, derde lid, onderdeel d, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 komt te luiden:

- d. het toezicht op de toepassing van de bevoegdheid van artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlandschap door Onze Minister van Justitie en Veiligheid.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking met ingang van 28 februari 2027.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

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

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Terrorisme vormt een grote bedreiging voor onze samenleving. De afgelopen decennia is sprake geweest van de opkomst en toename van internationaal opererende terroristische organisaties die vanuit een intolerante ideologie aanslagen plegen. Terroristen proberen niet alleen onze samenleving te ontwrichten, maar ook hun opvattingen op zeer gewelddadige wijze aan anderen op te leggen. Intolerante en gewelddadige boodschappen worden razendsnel verspreid over de gehele wereld om de geesten van anderen ontvankelijk te maken voor die denkbeelden. Op deze wijze hopen terroristische organisaties niet alleen angst aan te jagen, maar ook meer aanhangers te (ver)krijgen.

Het verleden heeft laten zien dat de oproepen van terroristische organisaties om af te reizen naar het buitenland om aldaar fysiek aansluiting te zoeken bij de betreffende organisatie, in Nederland tot navolging hebben geleid. Het kabinet is er alles aan gelegen om Nederlanders, die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie, permanent te weren uit ons Koninkrijk. In het belang van de nationale veiligheid kan het daarom noodzakelijk zijn om het Nederlanderschap in te trekken, zodat legale terugkeer naar het Koninkrijk onmogelijk wordt gemaakt, en illegale terugkeer wordt bemoeilijkt.

Deze bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid is op 1 maart 2017 geïntroduceerd met de Rijkswet van 10 februari 2017.¹ Als gevolg van een horizonbepaling vervalt de bevoegdheid op 1 maart 2027.² Dit wetsvoorstel schrapt die horizonbepaling, zodat de bevoegdheid niet vervalt en permanent behouden blijft.

Dit wetsvoorstel strekt niet tot enige inhoudelijke wijzigingen. De voorwaarden voor en de gevolgen van de intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid blijven dus ongewijzigd.³

2. De bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap

De Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RWN) maakt het mogelijk dat in het belang van de nationale veiligheid het Nederlanderschap wordt ingetrokken van een persoon van achttien jaar of ouder die zich buiten het Koninkrijk bevindt en zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid.

2.1 Doel

De intrekking van het Nederlanderschap heeft tot doel iemand die zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, uit te sluiten van het Nederlanderschap met alle rechten en verplichtingen, waaronder het recht op toegang tot Nederlands grondgebied.

De intrekking van het Nederlanderschap vindt plaats met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, en moet worden onderscheiden van strafvorderlijke bevoegdheden, die strekken tot de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. De inzet van het strafrecht is en blijft het primaire instrument in de strijd tegen terrorisme. Als een persoon zich (eenmaal) in één van de landen van het Koninkrijk bevindt, ligt strafrechtelijk optreden in de rede.

Hoewel de strafrechtelijke aanpak van terrorisme het afgelopen decennium aanzienlijk is versterkt, kan de inzet van het strafrecht echter niet voorkomen dat een persoon die zich in het buitenland bevindt, zich aldaar heeft aangesloten bij een terroristische organisatie en is getraind in het gebruik van

¹ Stb. 2017,52.

² Zie artikel II, onderdeel 2, van Stb. 2017,52, zoals gewijzigd door Stb. 2022, 84.

³ Hierna wordt kortheidshalve gesproken van 'intrekking van het Nederlanderschap' of 'intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid'. In beide gevallen wordt bedoeld op de bevoegdheid neergelegd in artikel 14, vierde lid, RWN, te onderscheiden van de in artikel 14, tweede lid, RWN neergelegde bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap na een onherroepelijke veroordeling wegens een in die bepaling genoemd misdrijf.

geweld of het gebruik daarvan heeft gefaciliteerd, terugkeert naar Nederland of één van de andere landen van het Koninkrijk. Het kan dan, gelet op de noodzaak tot bescherming van de nationale veiligheid en na een afweging in het individuele geval, bezwaarlijk zijn om die terugkeer af te wachten.

In deze gevallen kan de intrekking van het Nederlanderschap een bijdrage leveren aan de bescherming van de nationale veiligheid. Door de intrekking wordt terugkeer als Nederlander onmogelijk gemaakt, omdat het recht op toegang tot het grondgebied van het Koninkrijk als Nederlander vervalt. Het is evenmin mogelijk om als vreemdeling legaal terug te keren, omdat de betrokkene tegelijkertijd met de intrekking van het Nederlanderschap tot ongewenst vreemdeling wordt verklaard.⁴ De intrekking en gelijktijdige ongewenstverklaring leiden er voorts toe dat *illegale* terugkeer ernstig wordt bemoeilijkt: als gevolg van de intrekking vervalt het Nederlandse reisdocument dat betrokkene bezit, zoals een paspoort, van rechtswege.⁵ Het verval van dit document wordt opgenomen in de Stolen and Lost Travel Document database van Interpol. Zowel de gegevens van betrokkene als zijn vervallen reisdocument worden geregistreerd in het Schengen Informatiesysteem II (SIS).⁶

De kern van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap is dat het mogelijk moet zijn de terugkeer van personen, die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, te bemoeilijken. De bevoegdheid wordt toegepast onafhankelijk van de ideologie van de terroristische organisatie waarbij de betrokkene zich heeft aangesloten. Deze intrekking van het Nederlanderschap is dus niet uitsluitend gericht op personen die zich hebben aangesloten bij een jihadistische terroristische organisatie: de ideologische stroming of grondslag van een dergelijke organisatie is niet van belang.

2.2 Voorwaarden

De bevoegdheid is neergelegd in artikel 14, vierde lid, van de RWN. Deze bepaling maakt het mogelijk het Nederlanderschap in te trekken van een persoon van achttien jaar of ouder, die zich buiten het Koninkrijk bevindt en uit wiens gedragingen blijkt dat hij zich heeft aangesloten bij een organisatie die door de Minister van Justitie en Veiligheid, 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 die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.⁷ Voor deze intrekking is geen voorafgaande strafrechtelijke veroordeling vereist.

Daarbij gaat het om de nationale veiligheid van alle landen van het Koninkrijk: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Deze bevoegdheid is daarom ook toepasbaar op Nederlanders die voor hun uitreis woonachtig waren in Aruba, Curaçao of Sint Maarten.⁸

Op de hiervoor bedoelde lijst staan op dit moment de volgende organisaties: Al Qa'ida, ISIS, Hay'at Tahrir al-Sham en organisaties die aan deze drie groeperingen zijn gelieerd. Een organisatie kan op de betreffende lijst worden geplaatst indien het een organisatie betreft die:

- a. geweld gebruikt om de ideologische doeleinden te verwezenlijken/een ideologie hanteert waarvan geweld deel uitmaakt;⁹
- b. daarbij een antiwesterse (en daarmee anti Nederlandse) agenda hanteert; en
- c. deze agenda ook in de praktijk brengt, aanslagen pleegt of heeft gepleegd tegen en in het Westen.¹⁰

De intrekking moet zijn gebaseerd op informatie waaruit blijkt dat de betrokkene op of na 11 maart 2017 was aangesloten bij een terroristische organisatie.¹¹ Dit betekent niet dat het nooit mogelijk is het Nederlanderschap in te trekken van iemand die vóór 11 maart 2017 is uitgereisd. Ook in dat geval is intrekking mogelijk, mits kan worden aangetoond dat de aansluiting heeft voortgeduurd tot op of na 11 maart 2017.

De intrekking van het Nederlanderschap mag er ten slotte in geen geval toe leiden dat de betrokkene staatloos wordt. Internationale verplichtingen van het Koninkrijk, waaronder het Europees Verdrag

⁴ Artikel 67, eerste lid, aanhef en onder c, Vreemdelingenwet 2000.

⁵ Artikel 47, eerste lid, onderdeel a, Paspoortwet.

⁶ Artikel 70, vierde lid, BVVN.

⁷ Dit betreft de lijst bedoeld in artikel 14, vierde en negende lid, RWN. Zie het 'Besluit vaststelling lijst organisaties die bedreiging vormen voor nationale veiligheid', Stcrt. 2020, 52922.

⁸ Hetgeen daarover is opgemerkt in de toelichting bij het wetsvoorstel dat deze bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap introduceerde, geldt onverkort (Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 9, 11, 13 en 23).

⁹ Voor plaatsing op de lijst is de signatuur van de ideologie niet relevant.

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 356, nr. C, p. 7.

¹¹ Dit volgt uit de wettelijke regeling zelf, en is bevestigd in ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990.

inzake nationaliteit (EVN), staan daaraan in de weg.¹²

Belangenafweging

De intrekking van het Nederlanderschap is geen automatisme. Ook als aan de toepassingsvoorwaarden is voldaan, wordt beoordeeld of de intrekking van het Nederlanderschap in het concrete geval ook daadwerkelijk opportuun is, mede in het licht van mogelijke alternatieve maatregelen. De intrekking van het Nederlanderschap is geen op zichzelf staande maatregel, maar is onderdeel van het totaalpakket aan mogelijke maatregelen om de nationale veiligheid te beschermen. Van geval tot geval zal een afweging moeten worden gemaakt over de te treffen maatregelen en de effecten daarvan op de nationale veiligheid. In sommige gevallen is een andere maatregel mogelijk, bijvoorbeeld als een uitreiziger inmiddels is teruggekeerd naar het Koninkrijk en intrekking van het Nederlanderschap op basis van artikel 14, vierde lid, RWN niet meer mogelijk is. Bij de belangenafweging worden alle feiten en omstandigheden van de individuele casus betrokken en zorgvuldig tegen elkaar afgewogen.

De belangen die in ieder geval bij die afweging worden betrokken zijn neergelegd in artikel 68c van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (BVVN).¹³ Daarbij gaat het onder meer om een afweging van de proportionaliteit van de maatregel en de mate van dreiging voor de nationale veiligheid die van betrokkene uitgaat, mede gelet op de rol die de betrokkene vervult bij de betreffende terroristische organisatie. Ook wordt betrokken of de intrekking van het Nederlanderschap tot verlies van het Unieburgerschap leidt.¹⁴

Bij de belangenafweging is ook uitdrukkelijk aandacht voor het belang van opsporing, vervolging en berechting van de betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. Een voorgenomen intrekking kan immers die belangen doorkruisen. Nederland heeft ruime extraterritoriale rechtsmacht over in het buitenland gepleegde terroristische misdrijven.¹⁵ Die rechtsmacht kan in veel gevallen echter uitsluitend worden uitgeoefend als de betrokkene zich daadwerkelijk in Nederland bevindt, terwijl het door de intrekking en de gelijktijdige ongewenstverklaring voor betrokkene niet langer mogelijk is om legaal in Nederland te verblijven. Het is dan slechts mogelijk om legaal in Nederland aanwezig te zijn als de ongewenstverklaring tijdelijk wordt opgeheven, bijvoorbeeld gedurende de periode die nodig is om betrokkene te berechten en een eventuele vrijheidsstraf ten uitvoer te leggen.¹⁶ Een intrekking van het Nederlanderschap heeft daarom mogelijk gevolgen voor de mogelijkheid tot berechting en tenuitvoerlegging van een eventuele vrijheidsstraf in Nederland. Daarnaast dient te worden voorkomen dat een strafrechtelijk onderzoek op een ontijdig moment zou worden doorkruist door de intrekking van het Nederlanderschap. Hierover wordt het Openbaar Ministerie geraadpleegd. Dit alles kan onder omstandigheden en in individuele gevallen aanleiding zijn af te zien van intrekking van het Nederlanderschap.

Rechtsbescherming

Tegen het besluit tot intrekking staat rechtstreeks beroep en vervolgens hoger beroep open.¹⁷ Omdat degene tot wie de maatregel zich richt zich veelal in het buitenland bevindt, en daarom niet altijd (tijdig) beroep zal instellen, is vanwege het belang van rechterlijke toetsing geregeld dat de Minister van Justitie en Veiligheid ambtshalve de bestuursrechter in kennis stelt van het genomen besluit, indien betrokkene daartegen niet zelf binnen vier weken beroep instelt.¹⁸ In bijstand door een advocaat is voorzien. De rechter toetst het besluit integraal en hoeft zich niet te beperken tot de gronden die in beroep worden aangevoerd.¹⁹ Hiermee is gewaarborgd dat zelfs indien betrokkene zelf geen beroep instelt, de bestuursrechter zich in elk individueel geval een integraal oordeel vormt over de rechtmatigheid van de intrekking.

Toezicht

Ten slotte is, krachtens artikel 97, derde lid, onderdeel d, van de Wet- op de inlichtingen en veiligheidsdiensten 2017, de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (hierna: CTIVD)

¹² Zie onder meer artikel 4, aanhef en onder b en artikel 7, derde lid, van het EVN en artikel 7, zesde lid, van het Verdrag tot beperking der staatloosheid.

¹³ Zie daarover artikel 14, tiende lid, RWN.

¹⁴ Gelet op HvJ EU 2 maart 2010, ECLI:EU:C:2010:104.

¹⁵ Zie artikel 6 van het Wetboek van Strafrecht en het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht.

¹⁶ Zie artikel 68, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000. Zodra de tijdelijke opheffing eindigt herleeft de ongewenstverklaring, zodat betrokkene opnieuw niet langer rechtmatig in Nederland verblijft en Nederland dient te verlaten.

¹⁷ Artikel 22a, eerste lid, RWN.

¹⁸ Artikel 22a, derde lid, RWN.

¹⁹ Artikel 22a, vijfde lid, RWN.

belast met het toezicht op de toepassing van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.

2.3 Aantal intrekkingen

Sinds de inwerkingtreding van artikel 14, vierde lid, RWN is in 25 gevallen gebruikgemaakt van deze bevoegdheid. In twee gevallen is het besluit tot intrekking door de bestuursrechter vernietigd, omdat niet kon worden aangetoond dat de betrokkene op of na 11 maart 2017 was aangesloten bij een op de lijst geplaatste terroristische organisatie.²⁰ Dit heeft ertoe geleid dat in vijf andere, vergelijkbare zaken is besloten het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap in te trekken. Daarnaast heeft de bestuursrechter in twee andere zaken het besluit vernietigd. Vijftien van de intrekkingen zijn inmiddels definitief en één intrekking bevindt zich op dit moment in de beroepsfase bij de rechtbank.

Deze cijfers zijn in lijn met de verwachting ten tijde van totstandkoming van de bevoegdheid. In de toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel en gedurende de parlementaire behandeling daarvan is de verwachting uitgesproken dat een intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid slechts een beperkt aantal keren per jaar zou plaatsvinden. Het is immers niet altijd mogelijk om concrete en voldoende verifieerbare feitelijke informatie te verkrijgen over de activiteiten die een persoon in het buitenland verricht, of heeft verricht.

2.4 Verhouding tot hoger recht

De intrekking van het Nederlanderschap raakt aan enkele verdragen en fundamentele rechten. Deze bevoegdheid is daarmee in overeenstemming. In deze paragraaf wordt daar kort bij stilgestaan. Voor een uitgebreide uiteenzetting wordt verwezen naar de parlementaire geschiedenis bij 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.²¹ Hetgeen daar is opgemerkt, geldt nog onverkort.

Europees verdrag inzake nationaliteit

Artikel 7, eerste lid, onder d, van het EVN bepaalt dat een staat in zijn nationale wetgeving mag voorzien in het verlies van zijn nationaliteit bij gedrag dat de essentiële belangen van de staat, ernstig schaadt. Zoals is toegelicht in de memorie van toelichting bij de Rijkswet van 10 februari 2017, is hiervan sprake bij deelname aan een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk.²² Dit is bevestigd in de rechtspraak.²³

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. Ingevolge artikel 14, achtste lid, RWN blijft intrekking daarom achterwege als daardoor staatloosheid intreedt. De intrekking van het Nederlanderschap kan aldus slechts plaatsvinden bij een persoon die naast het Nederlanderschap nog over één of meerdere andere nationaliteit(en) beschikt.²⁴ Dit onderscheid tussen Nederlanders met een enkelvoudige nationaliteit en Nederlanders met een meervoudige nationaliteit is gerechtvaardigd. Het voorkomen van staatloosheid is aldus een verdragsrechtelijke plicht, waaruit volgt dat staten verplicht zijn om in situaties waarin nationaliteit verloren kan gaan, personen met één nationaliteit anders te behandelen dan personen met meerdere nationaliteiten.²⁵

EVRM

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat het EVRM, meer in het bijzonder artikel 8 daarvan, geen recht geeft op een nationaliteit als zodanig.²⁶ In bijzondere gevallen is het echter mogelijk dat de afwijzing van een naturalisatieverzoek kan leiden tot een

²⁰ ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990 en ECLI:NL:RVS:2019:1246.

²¹ Kamerstukken II 2015/16, 34356 (R2064).

²² Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 15

²³ ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1080.

²⁴ Artikel 8, eerste en tweede lid, van het Verdrag tot beperking der staatloosheid heeft een gelijke strekking.

²⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1808 en ABRvS 30 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:926. Er zij op gewezen dat onlangs in Rb. Amsterdam, 24 maart 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:1849, is geoordeeld dat artikel 14, tweede lid, aanhef en onder b, RWN een verboden onderscheid maakt op basis van afkomst of nationale of etnische afstamming tussen Nederlanders met alleen de Nederlandse nationaliteit en Nederlanders met meerdere nationaliteiten. Zoals opgemerkt is de regering echter van oordeel dat het onderscheid niet discriminatoir is. Dit oordeel is ook herhaaldelijk bevestigd in de rechtspraak. Tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam is daarom hoger beroep ingesteld. De uitspraak van de rechtbank Amsterdam heeft in latere rechtspraak ook geen navolging gekregen (bijv. Rb. Den Haag 11 augustus 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:14976).

²⁶ EHRM 25 juni 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0625JUD005227316, r.o. 43.

schending van artikel 8 van het EVRM als deze afwijzing willekeurig is.²⁷ Hetzelfde geldt bij (een nationale regeling over) de intrekking van een nationaliteit.²⁸

De regeling tot intrekking van het Nederlanderschap is met deze rechtspraak in overeenstemming. In dat verband is relevant dat de intrekking van het Nederlanderschap een bij wet voorziene regeling is, die niet willekeurig wordt toegepast en dat in elk individueel geval wordt beoordeeld of de intrekking ook daadwerkelijk opportuun en evenredig is. Zoals hiervoor in deze memorie van toelichting is toegelicht, is de intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid slechts mogelijk bij een persoon van achttien jaar of ouder die zich buiten het Koninkrijk bevindt en zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. De organisaties die dit betreft zijn limitatief geplaatst op de lijst die door de Rijkswet van 10 februari 2017³² is vastgesteld. Bovendien wordt in elk individueel geval een afweging verricht.²⁹ Daarbij wordt beoordeeld of de intrekking van het Nederlanderschap in het concrete geval ook daadwerkelijk opportuun is en of de gevolgen van de intrekking evenredig zijn aan het daarmee beoogde doel: de bescherming van de nationale veiligheid door het voorkomen van legale terugkeer en het bemoeilijken van illegale terugkeer. Bij dit alles is relevant dat dit resultaat niet met een andere, bestaande maatregel kan worden bereikt, zoals de intrekking van het Nederlandse paspoort. De intrekking van een paspoort leidt er immers niet toe dat de betrokkene de toegang tot het Nederlandse grondgebied wordt ontzegd. Het intrekken van het Nederlanderschap, in combinatie met een gelijktijdige ongewenstverklaring, is het enige middel waarmee legale terugkeer onmogelijk wordt gemaakt. Ten slotte is de regeling, zoals is toegelicht in paragraaf 2.2, met de nodige waarborgen en rechtsbescherming omkleed.³⁰

Tegelijk met de intrekking van het Nederlanderschap wordt de betrokkene tot ongewenst vreemdeling verklaard. Bij het opleggen van deze ongewenstverklaring wordt in elk individueel geval getoetst aan artikel 8 van het EVRM. Een ongewenstverklaring kan immers een inmenging vormen in het familie- of gezinsleven dat de betrokkene mogelijk in Nederland heeft. Indien artikel 8 van het EVRM in het concrete geval aan een ongewenstverklaring in de weg staat, wordt ook niet overgegaan tot intrekking van het Nederlanderschap omdat het daarmee beoogde doel, het voorkomen van toegang tot het Koninkrijk, niet meer kan worden bereikt.³¹

Voorts is artikel 6 van het EVRM relevant. In dat verband is relevant dat, zoals overwogen in de memorie van toelichting bij de Rijkswet van 10 februari 2017³² en inmiddels meermaals is bevestigd in de rechtspraak,³³ de intrekking van het Nederlanderschap geen punitieve sanctie is en dus niet in strijd komt met het verbod op dubbele bestraffing of het recht op een eerlijk proces.

De intrekking van het Nederlanderschap is tot slot in overeenstemming met artikel 14 van het EVRM. Kortheidshalve wordt verwezen naar inmiddels vaste rechtspraak waarin dit is bevestigd.³⁴

Unierecht

Het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en verlies van nationaliteit behoort tot de bevoegdheid van elke lidstaat afzonderlijk. De intrekking van het Nederlanderschap kan er echter tevens toe leiden dat daarmee ook het burgerschap van de Unie verloren gaat. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat in dergelijke gevallen moet worden nagegaan of het intrekkingbesluit in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, wat betreft de gevolgen ervan voor de situatie van de betrokkene uit het oogpunt van het Unierecht.³⁵ Meer in het bijzonder moet bij die afweging rekening worden gehouden met de eventuele gevolgen ervan voor de situatie van de betrokkene en in voorkomend geval voor zijn gezinsleden wat betreft het verlies van de rechten die elke burger van de Unie geniet. Het betreft hier concrete en aantoonbare gevolgen die in de sfeer van het Unierecht liggen.³⁶ De regeling omtrent het intrekken van het Nederlanderschap voldoet aan deze voorwaarden. Ingevolge artikel 68c, eerste lid, aanhef en onder c, BVVN wordt in elk individueel geval waarin met de intrekking van het Nederlanderschap tevens het burgerschap van de Unie verloren gaat, beoordeeld welke gevolgen het verlies van het Unieburgerschap heeft. Dit kan ertoe leiden dat in het concrete geval van intrekking wordt afgezien.

²⁷ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2912, onder verwijzing naar EHRM 11 oktober 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1011JUD005312409.

²⁸ EHRM 12 juni 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0612JUD000754909, EHRM 25 juni 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0625JUD005227316 en EHRM 22 december 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1222JUD004393618. Zie ook artikel 4, onder c, EVN.

²⁹ Artikel 68c, eerste lid, BVVN en Kamerstukken II, 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 6, p. 7.

³⁰ ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1080.

³¹ Artikel 68c, tweede lid, BVVN.

³² Kamerstukken II, 2015/16, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 9–10.

³³ ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1080 en ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045.

³⁴ ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2093, r.o. 4 t/m 4.2 en ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045, r.o. 6 t/m 6.3.

³⁵ Gelet op HvJ EU 2 maart 2010, ECLI:EU:C:2010:104.

³⁶ Vergelijk HvJ EU 12 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:189.

3. Redenen tot behoud van de bevoegdheid

Personen die zich in het buitenland aansluiten bij een terroristische organisatie geven blijk van hun bereidheid om door geweld uitvoering aan hun idealen te geven. In het buitenland doen zij vaak strijdervaring op, leren zij onder meer vuurwapens te hanteren en explosieven te maken en worden zij blootgesteld aan extreem geweld. De dreiging die van deze uitgereisde personen uitgaat is dan ook potentieel groot. Indien deze uitgereisde personen terugkeren naar ons Koninkrijk brengen zij die dreiging onze samenleving in. In het belang van de nationale veiligheid kan het daarom noodzakelijk zijn de terugkeer van deze uitreizigers te voorkomen.

3.1 Dreigingsbeeld

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 een aanslag plaatsvindt. Binnen deze dreiging blijft het jihadisme voor de terroristische dreiging in Europa het belangrijkste. ISIS blijft de belangrijkste rol spelen bij de jihadistische aanslagdreiging in Europa. Binnen de jihadistische beweging in Nederland en Europa wordt vaker dan de afgelopen jaren gesproken over de intentie om uit te reizen naar ISIS-strijdgroepen in het buitenland. Daarbij betreft het soms een algemene wens om zich aan te sluiten bij jihadisten in het buitenland, en wordt de keuze voor een specifieke bestemming pas later bepaald. Het gaat op dit moment in Europa vooralsnog om beperkte aantallen uitreizigers, zeker in vergelijking met de trek naar Syrië vanaf 2012. Desalniettemin is er (weer) sprake van een toename in vergelijking met de afgelopen vijf jaar.

Naast de dreiging van geradicaliseerde individuen die geïnspireerd zijn door het gedachtegoed van ISIS heeft het Koninkrijk ook te maken met de dreiging vanuit jihadistische groepen uit de zogenaamde ISIS-provincies. Vooral de dreiging vanuit Islamitische Staat in de Khorasan Provincie (ISKP) richting het Westen houdt aan. ISKP heeft een internationale agenda waarbij zij ook het Westen wil treffen. ISKP stimuleert jihadisten in westerse landen om een aanslag te plegen en probeert gericht te rekruteren onder de diaspora uit (onder meer) Centraal-Azië en Afghanistan. Daarbij gaat er een dreiging uit van personen met een link naar Europa die afreizen naar ISKP in Afghanistan en Pakistan. Ook in eerdere dreigingsbeelden is gewaarschuwd voor de dreiging van uitreizigers – toen met name voor personen die waren uitgereisd naar de gebieden in Syrië en Irak, waar ISIS een kalifaat had gesticht. ISIS-aanhangers komen online relatief makkelijk in contact met jihadistische elementen in ISIS-provincies. Dergelijke online contacten kunnen ISIS-aanhangers in Nederland ertoe aanzetten om jihadistische propaganda te verspreiden, geld in te zamelen, uit te reizen of een aanslag te plegen. Personen die daadwerkelijk uitreizen worden door ISKP niet alleen ingezet voor de jihadistische strijd in de regio maar ook voor verdere rekrutering, productie of verspreiding van propaganda of facilitering van uitreizen van anderen.

In de jaren 2012–2019 zijn er ruim 300 volwassen personen met (onder meer) de Nederlandse nationaliteit naar Syrië en Irak uitgereisd. Daarvan zijn er ongeveer 90 teruggekeerd naar Nederland. Op dit moment bevinden zich nog ongeveer 75 Nederlandse uitreizigers in Syrië, Irak of Turkije. Personen die terugkeren van een verblijf in een (jihadistisch) strijdgebied vormen een belangrijk onderdeel van de bredere dreiging tegen Nederland. Ook een relatief kleine toename van het aantal terugkerende uitreizigers kan immers leiden tot een grote bedreiging van de nationale veiligheid. De dreiging die uitgaat van terugkerende uitreizigers is potentieel groot en kan variëren van radicalisering en rekrutering van personen tot de vorming van nieuwe internationaal vertakte (jihadistische) netwerken en het voorbereiden en plegen van aanslagen.

Terugkeerders hebben in het strijdgebied veelal training bij terroristische groepen ondergaan. Mannen hebben vaak excessief geweld meegemaakt, zijn onderwezen in de jihadistische geweldsideologie en hebben ervaring opgedaan met gevechten, wapens en explosieven. Ook dient de rol van uitgereisde vrouwen niet te worden onderschat; ook van hen gaat een potentiële geweldsdreiging uit, zij het vaak indirect. Zij verrichten vaak ondersteunende taken, zoals het inzamelen van geld en het verspreiden van propaganda, en indoctrineren hun kinderen met jihadistisch gedachtegoed.

In het door Ha'yat Tahrir al Sham (HTS) gecontroleerde deel van Syrië bevinden zich op dit moment nog zo'n 25 volwassen uitreizigers uit Nederland. Daarnaast verblijven in Noordoost-Syrië op dit moment nog ongeveer 15 Nederlandse mannen in detentie en rond de 5 vrouwen en 25 minderjarigen met een Nederlandse link in opvangkampen. In algemene zin geldt dat van hen een grotere dreiging uitgaat als zij vrijkomen, omdat zij in tegenstelling tot veel uitreizigers in Noordwest-Syrië onderdeel zijn geweest van ISIS. Bovendien kan de langdurige gevangenschap onder zware omstandigheden bijdragen aan wrok tegen onder meer het Westen. Een deel van de Nederlandse uitreizigers in de Syrisch-Koerdische detentiecentra heeft aangegeven de wens te hebben om terug te keren naar



Nederland. Waar mogelijk heeft het kabinet van deze uitreizigers het Nederlanderschap ingetrokken. Dat bleek niet in alle gevallen mogelijk.

Sinds de inwerkingtreding van artikel 14, vierde lid, RWN in 2017 en de verlenging daarvan in 2022 is er derhalve nog steeds een aanhoudende terroristische dreiging, die er naar het zich laat aanzien altijd in meer of mindere mate zal zijn. Het thans en in de toekomst (opnieuw) uitreizen van personen, om zich in het buitenland aan te sluiten bij een terroristische organisatie, is daarmee geenszins ondenkbeeldig. Dat er op dit moment minder uitreizigers zijn dan enkele jaren geleden betekent nadrukkelijk niet dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap kan worden gemist. Dat zou een miskenning zijn van de dreiging die ook thans nog uitgaat van terroristische organisaties en uitreizigers. De terugkeer van uitgereisde personen moet nu en in de toekomst blijvend kunnen worden voorkomen, als dat in het individuele geval noodzakelijk is. Het verleden heeft laten zien dat dreigingen zoals die van uitreizen en aansluiten bij terroristische organisaties sneller kunnen fluctueren dan wetgeving. Daarom is het noodzakelijk om de huidige bevoegdheid permanent te behouden en te vermijden dat het opnieuw, maar te laat, geïntroduceerd moet worden wanneer de situatie dat vereist. De intrekking van het Nederlanderschap en de gelijktijdige ongewenstverklaring maakt legale terugkeer van uitreizigers als Nederlander onmogelijk. Tevens wordt illegale terugkeer bemoeilijkt. Dit is een belangrijk onderdeel van de bescherming van de nationale veiligheid.

3.2 Onderdeel van een breed instrumentarium

De intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid maakt voorts onderdeel uit van een breed pakket aan interventiemogelijkheden en maatregelen om terrorisme te bestrijden. Per geval wordt aan de hand van de dreiging bekeken welke interventiemethode ingezet dient te worden en welk instrument passend, geboden en opportuun is.

In de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026 wordt de samenhangende inzet beschreven van gerichte preventie, repressie en herstel nadat terroristisch geweld heeft plaatsgevonden (de zogenoemde brede benadering). Het doel van de strategie is de bescherming van de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde tegen de dreiging van terrorisme, en tegen vormen van gewelddadig extremisme die tot terrorisme kunnen leiden. De inzet is er op gericht terroristische aanslagen te voorkomen door personen en groeperingen die terroristisch geweld nastreven te bestrijden. Deze brede benadering vertaalt zich naar vier hoofddoelen van de contraterrorisme-aanpak: verwerven (van informatie), voorkomen (van aanslagen), voorbereiden (op terroristisch geweld) en vervolgen (van daders).

De onderhavige bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid valt onder de pijler 'voorkomen'. Om terrorisme te voorkomen richten de preventieve maatregelen binnen deze pijler zich onder meer op het voorkomen van groei, het verstoren van dreigingen en het verijdelen van aanslagen. Door het Nederlanderschap in te trekken van personen die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie worden deze personen, van wie een terroristische dreiging uitgaat, uit onze samenleving geweerd.

3.3 Evaluatie

In 2020 is het onderzoeksrapport 'Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid' door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) opgeleverd. De hoofdvraag van dit onderzoek luidde in hoeverre de invoering van artikel 14, vierde lid, RWN de legale terugkeer van Nederlandse leden van buitenlandse, jihadistische organisaties naar Nederland door middel van intrekking van hun Nederlanderschap heeft weten te verhinderen.

Het WODC concludeerde dat het, gelet op de aard van de zaak, niet mogelijk is om vast te stellen in hoeveel gevallen de intrekking van het Nederlanderschap en de gelijktijdige ongewenstverklaring ertoe heeft geleid dat een feitelijke, illegale inreis is voorkomen. Het WODC concludeerde echter ook dat geen van de personen van wie (ten tijde van het onderzoek) het Nederlanderschap was ingetrokken op legale wijze naar Nederland is teruggekeerd. Uit interviews met betrokkenen, waaronder het Openbaar Ministerie en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, volgde bovendien dat er geen aanwijzingen waren dat deze personen illegaal zijn teruggekeerd, aldus het onderzoeksrapport.

Zoals in de kabinetsreactie van 10 december 2020 is opgemerkt vindt het kabinet dit een positieve conclusie.³⁷ Uit deze conclusie kan worden afgeleid dat het doel van de bevoegdheid, het voorkomen van legale terugkeer, is bereikt. Daarbij wordt onderkend dat het nooit mogelijk is om met zekerheid vast te stellen in hoeverre de intrekking van het Nederlanderschap ertoe heeft geleid dat illegale

³⁷ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 585.



terugkeer wordt voorkomen. Het is echter zonder meer aannemelijk dat illegale terugkeer ernstig wordt bemoeilijkt, omdat de persoon wiens Nederlanderschap is ingetrokken wordt gesignaleerd in onder meer het SIS. De conclusie dat geen van de personen van wie het Nederlanderschap is ingetrokken op legale wijze is teruggekeerd, en dat er evenmin aanwijzingen zijn dat één of meerdere van deze personen op illegale wijze is teruggekeerd, wijst erop dat de intrekking van het Nederlanderschap een getalsmatig bescheiden, maar belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid.

Motie Koekkoek

In december 2021 is door de Tweede Kamer de motie-Koekkoek aangenomen.³⁸ Deze motie verzoekt de regering deze bepaling na 2,5 jaar te evalueren teneinde de effecten van de wet op de rechtmatigheid en proportionaliteit in de uitvoering te beoordelen. De NCTV heeft, namens de minister van Justitie en Veiligheid, met het oog op deze motie in maart 2023 een nieuw evaluatieonderzoek aangevraagd bij het WODC. Het WODC heeft in het najaar van 2023 laten weten dat een nieuw evaluatieonderzoek naar artikel 14, vierde lid, RWN geen nieuwe inzichten zal opleveren ten opzichte van het in 2020 verrichte onderzoek. Daarbij is betrokken dat er op dat moment sinds het eerdere evaluatieonderzoek in 2020 drie nieuwe zaken zijn geweest waarin het Nederlanderschap is ingetrokken op grond van artikel 14, vierde lid, RWN.³⁹ Nu de werkwijze bij toepassing van deze bepaling niet is veranderd, is het volgens het WODC niet aannemelijk dat een herhaling van het onderzoek tot nieuwe conclusies zou leiden omtrent de proportionaliteit en rechtmatigheid van de toepassing van deze bepaling. Hierom werd geacht dat een nieuw onderzoek geen meerwaarde zou hebben. Hierover is de Tweede Kamer indertijd geïnformeerd.⁴⁰

3.4 Conclusie

De ingrijpende aard van de onderhavige maatregel gaf destijds aanleiding 'om te voorzien in een uitdrukkelijke bezinning over de wenselijkheid van de maatregelen na vijf jaar'. Daarom werd (bij amendement) gekozen voor een tijdelijke werkingsduur van vijf jaar. Naar het oordeel van het kabinet is de meerwaarde van deze maatregel sinds 2017 duidelijk gebleken. Op grond van de aanhoudende terroristische dreiging en het bewezen nut van reeds opgelegde maatregelen – geen legale terugkeer en voor zover bekend geen illegale terugkeer – wil het kabinet deze maatregel permanent maken, zodat het een vast onderdeel wordt van het instrumentarium om terrorisme te bestrijden en om onze samenleving veilig te houden. Op die manier is deze maatregel direct inzetbaar op momenten waarop onze nationale veiligheid daarom vraagt.

4. Persoonsgegevens

Voor de (voorbereiding van een besluit tot) intrekking van het Nederlanderschap kan het noodzakelijk zijn om bepaalde bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken. Hoofdstuk 7b RWN biedt de daarvoor benodigde grondslag. Het voorliggende wetsvoorstel brengt hierin geen verandering.

5. Financiële gevolgen en regeldruk

Het behoud van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap leidt niet tot een uitbreiding van bestaande werkzaamheden, zodat hieraan geen noemenswaardige financiële consequenties of uitvoeringslasten zijn verbonden. De met deze maatregel gepaard gaande kosten worden gedekt door de reeds bestaande begroting van de betrokken organisaties binnen het domein van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Asiel en Migratie.

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

6. Uitgebrachte adviezen

Het wetsvoorstel is in consultatie gegeven en op www.internetconsultatie.nl geplaatst. Er zijn adviezen ontvangen van het OM, het College voor de Rechten van de Mens (CRM) en de Raad voor de Rechtspraak (RvdR). Ook door enkele particulieren is op het wetsvoorstel gereageerd. De regering is iedereen erkentelijk voor de ontvangen adviezen. Op de ontvangen adviezen wordt hierna ingegaan. Daarbij zijn de adviezen samengevat weergegeven.

³⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 934 (R2158), nr. 15.

³⁹ Inmiddels zijn er vier zaken geweest waarin het Nederlanderschap is ingetrokken op grond van artikel 14, vierde lid, RWN.

⁴⁰ Vijfde uitreizigersrapportage december 2023.

Het OM wijst erop dat er bij elke beslissing tot intrekking van het Nederlanderschap uitdrukkelijk aandacht moet zijn voor het belang van opsporing, vervolging en berechting van de betrokkene en de mogelijkheid tot tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf.

Deze noodzaak wordt bevestigd. In elke individueel geval wordt daarom beoordeeld of de intrekking opportuun is. De verplichting daartoe is opgenomen in artikel 68c, eerste lid, aanhef en onder b, BVVN. Daarbij wordt het beschermen van de nationale veiligheid afgewogen tegen andere belangen, waaronder het belang van opsporing, vervolging en berechting van de betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf.

Een aantal respondenten, waaronder het CRM, stelt dat de intrekking van het Nederlanderschap discriminatoir is omdat daarmee een ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen personen met een enkelvoudige en personen met een meervoudige nationaliteit. Voorts is gesteld dat hiermee een verboden onderscheid wordt gemaakt naar afkomst en ras.

Dit betoog wordt niet gevolgd. Ingevolge artikel 14, achtste lid, RWN blijft intrekking van het Nederlanderschap achterwege als daardoor staatloosheid intreedt. Deze beperking vloeit voort uit verdragsrechtelijke verplichtingen van het Koninkrijk, in het bijzonder uit artikel 7, derde lid, van het EVN en artikel 8 van het Verdrag tot beperking der staatloosheid. Dat betekent dat de intrekking van nationaliteit verdragsrechtelijk alleen mogelijk is als de betrokkene daardoor niet staatloos wordt, en dat (dus) onderscheid moet worden gemaakt tussen personen met een enkelvoudige en personen met een meervoudige nationaliteit. Zoals ook in paragraaf 2.4 is toegelicht, is de beperking van de mogelijkheid om het Nederlanderschap in te trekken tot gevallen waarbij de intrekking niet leidt tot staatloosheid, een geschikt en evenredig middel om de hiervoor vermelde legitieme verdragsrechtelijke verplichting na te leven. Dat de intrekking van het Nederlanderschap om deze reden niet discriminatoir is, is ook herhaaldelijk bevestigd in de rechtspraak.⁴¹

Het CRM merkt op dat in de memorie van toelichting zoals deze ter consultatie was voorgelegd niet was ingegaan op de mensenrechtelijke aspecten van de intrekking van het Nederlanderschap.

De memorie van toelichting is aangevuld met een nieuwe paragraaf 2.3, waarin is ingegaan op de verhouding tussen de maatregel tot intrekking van het Nederlanderschap en het hogere recht. De regering wijst er daarbij op dat deze aspecten reeds aan de orde zijn gekomen bij het voorstel van Rijkswet van 10 februari 2017, waarmee de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap is geïntroduceerd.⁴² De afwegingen die toentertijd zijn gemaakt gelden nog onverkort, ook omdat het onderhavige voorstel van wet (slechts) strekt tot behoud van de bevoegdheid en niet ziet op enige inhoudelijke wijzigingen.

Het CRM vraagt aandacht voor de omstandigheid dat de intrekking van het Nederlanderschap ook kan leiden tot verlies van het Unieburgerschap.

In reactie hierop wordt bevestigd dat in elk individueel geval wordt betrokken of de intrekking van het Nederlanderschap tot verlies van het Unieburgerschap leidt.⁴³ Deze verplichting is daarom neergelegd in artikel 68c, eerste lid, aanhef en onder c, BVVN. De rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie verplicht immers tot het maken van een proportionaliteitsafweging als het verlies van het Nederlanderschap tevens leidt tot verlies van het Unieburgerschap. In paragraaf 2.4 van deze toelichting is nader op dit punt ingegaan.

Een aantal respondenten stelt dat er geen belang bestaat bij de bevoegdheid om het Nederlander-schap in te trekken. Zij stellen dat de nationale veiligheid niet zonder meer is gebaat bij het voorkomen van legale terugkeer en het bemoeilijken van illegale terugkeer, en wijzen erop dat de effectiviteit van de maatregel niet meetbaar is.

Sinds de inwerkingtreding van artikel 14, vierde lid, RWN in 2017 en de verlenging daarvan in 2022 is er nog steeds een aanhoudende terroristische dreiging. Uit het meest recente DTN blijkt dat het dreigingsniveau op 4 (van 5) staat. Dat betekent dat er een reële kans is dat een aanslag plaatsvindt. De dreiging die uitgaat van terugkerende uitreizigers is potentieel groot en kan onder meer variëren van (online) radicalisering en rekrutering van andere personen tot de vorming van nieuwe, nationale of internationaal vertakte (jihadistische) netwerken en het voorbereiden en plegen van aanslagen. Het kan daarom noodzakelijk zijn om legale terugkeer in een individueel geval onmogelijk te maken, en illegale terugkeer te bemoeilijken. Dit resultaat kan niet met een andere, bestaande maatregel worden bereikt, zoals de intrekking van het Nederlandse paspoort. Ook heeft het verleden laten zien dat dreigingsniveaus sneller kunnen fluctueren dan wetgeving. Daarom is het noodzakelijk om de huidige bevoegdheid te behouden en te vermijden dat het opnieuw, maar te laat, geïntroduceerd moet worden wanneer de nationale veiligheid dat vereist.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3045, Rb. Den Haag 14 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4396, Rb. Den Haag 16 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:9682, Rb. Den Haag 11 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:7790.

⁴² Kamerstukken II 2015/16, 34 356, nrs. 3 e.v.

⁴³ Mede gelet op HvJ EU 2 maart 2010, ECLI:EU:C:2010:104.

Dat de precieze effecten van een preventieve maatregel moeilijk empirisch te onderzoeken of meetbaar zijn, is inherent aan het preventieve karakter van een maatregel. Het is immers onmogelijk om vast te stellen of door het nemen van bepaalde preventieve maatregelen een gebeurtenis, zoals een terroristische aanslag, is voorkomen. Dat de precieze effecten niet meetbaar zijn of in kaart kunnen worden gebracht, doet naar het oordeel van de regering niet af aan het belang van de onderhavige maatregel. Met het intrekken van het Nederlanderschap wordt het onmogelijk gemaakt legaal terug te keren naar Nederland. Uit eerdere bevindingen van het WODC is gebleken dat er geen personen van wie het Nederlanderschap is ingetrokken op legale wijze zijn teruggekeerd. Sinds de WODC-evaluatie zijn er geen nieuwe gevallen bekend van personen van wie het Nederlanderschap is ingetrokken die legaal of illegaal zijn teruggekeerd naar Nederland. Daaruit valt af te leiden dat de doelstelling van het intrekken van het Nederlanderschap wordt bereikt. Daarmee vormt deze bevoegdheid een belangrijk onderdeel van het brede instrumentarium ter bestrijding van terrorisme.

Voorts is door een aantal respondenten opgemerkt dat bij de intrekking mogelijk gegevens worden gebruikt die afkomstig zijn van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zij wijzen erop dat het voor de betrokkene in beroepsprocedures niet altijd mogelijk is hier volledige inzage in te krijgen. Het is inderdaad mogelijk dat bij de voorbereiding van een besluit tot intrekking gegevens worden betrokken die afkomstig zijn van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In voorkomend geval zal er een ambtsbericht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn met een beschrijving van de feiten, waaronder de aansluiting bij een van de organisaties op de lijst, de gedragingen van betrokkene waaruit die aansluiting kan worden afgeleid en de conclusie dat de betrokkene een gevaar is voor de nationale veiligheid. Daar waar dit het geval is worden deze handelingen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten genormeerd door de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017) en is voorzien in toezicht door de CTIVD (artikel 97, derde lid, aanhef en onder a, Wiv 2017). Deze informatie zal niet in alle gevallen (volledig) openbaar mogen worden gemaakt of kunnen worden verstrekt aan de verdediging in het kader van beroep tegen een besluit van de rechtbank. Op dit punt is de bestaande regeling inzake geheimhouding van toepassing, die primair is neergelegd in artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht. Zoals inmiddels meermaals is bevestigd in de rechtspraak is daarmee sprake van een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang.⁴⁴

Tot slot zijn verschillende suggesties gedaan tot aanvulling van de memorie van toelichting. Naar aanleiding daarvan is de memorie van toelichting op onderdelen aangevuld.

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Dit wetsvoorstel voorkomt dat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid op 1 maart 2027 vervalt. Dat wordt bereikt door 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) in te trekken. Deze rijkswet is uitgewerkt, behoudens de daarin opgenomen artikelen IA en IC: Ingevolge deze artikelen vervallen de regeling tot intrekking tot het Nederlanderschap (artikel 14, vierde, negende en tiende lid en de hoofdstukken 7a en 7b RWN) en de regeling betreffende het toezicht van de CTIVD daarop op 1 maart 2027. De intrekking van voormelde rijkswet bewerkstelligt dat deze artikelen niet in werking treden, zodat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap en het toezicht daarop ongewijzigd behouden blijft.

Artikel II

Artikel 97, derde lid, onderdeel d, van de Wiv 2017 regelt de bevoegdheid van de CTIVD om toezicht te houden op de toepassing van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap.⁴⁵ Dit artikel actualiseert de daarin opgenomen aanduiding van de Minister van Justitie en Veiligheid.

Artikel III

Dit wetsvoorstel treedt in werking op 28 februari 2027, zijnde de dag voordat de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap van rechtswege zou vervallen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

⁴⁴ Bijvoorbeeld ABRvS 11 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1267.

⁴⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 356 (R2064), nrs. 25 en 26.