



rijksuniversiteit
 groningen

faculteit
 rechtsgeleerdheid

vakgroep staatsrecht,
 bestuursrecht en bestuurskunde

Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

EINDRAPPORT

GRONINGEN, 10 JULI 2020

Colofon

Het onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum – uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de faculteit Rechtsgeleerdheid.

Onderzoeksteam:

Mr.dr. Viola Bex-Reimert
Prof.mr.dr. Bert Marseille
Mr. Marc Wever
Prof.dr. Heinrich Winter
Dr. Paulien de Winter

Begeleidingscommissie:

Prof.mr.dr. Patrick Wautelet (Université de Liège), voorzitter
Mr.dr. Evelien Brouwer (Vrije Universiteit Amsterdam)
Fatih Topcu MSc (Directoraat-Generaal Migratie van het ministerie van Justitie en Veiligheid)
Mr.dr. Bas de Wilde (zelfstandig onderzoeker strafrecht)
Dr. Frans Beijaard (WODC)

© 2020 WODC. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

VOORWOORD	4
SAMENVATTING	5
1. INLEIDING	9
2. VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSMETHODE	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Vraagstelling	10
2.3 Onderzoek ter uitvoering van de planevaluatie	10
2.4 Procesevaluatie	11
2.5 Overzicht te beantwoorden vragen en onderzoeksmethoden	13
2.6 Uitvoering onderzoek en datamanagement	14
3. ONTNEMING NEDERLANDERSCHAP OP GROND VAN ARTIKEL 14 LID 4 RWN	16
3.1 Inhoud van de bepaling	16
3.2 Uitgangspunten die een rol kunnen spelen bij besluiten op grond van artikel 14 lid 4 RWN .	16
4. PLANEVALUATIE	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Welk probleem beogen de beleidsmakers op te lossen of te beperken?	22
4.3 Wat zien beleidsmakers als de oorzaken van het op te lossen probleem?	23
4.4 Welke instrumenten zijn gekozen om het probleem op te lossen?	23
4.5 Waarom worden de gekozen instrumenten geschikt geacht om het gestelde doel te bereiken?	30
4.6 Conclusie	32
5. PROCES-EVALUATIE	33
5.1 Inleiding	33
5.2 Bevoegd bestuursorgaan	34
5.3 Aantal intrekkingen, aantal overwogen intrekkingen en ingestelde (hoger) beroepen	34
5.4 Besluitvormingsproces toepassing artikel 14 lid 4 RWN	35
5.5 Rechterlijke beoordeling rechtmatigheid intrekkingenbesluiten	52
5.6 Ongedaanmaking intrekkingenbesluiten door de staatssecretaris	54
5.7 Samenwerking bij de besluitvorming over de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN	54
5.8 Frequentie intrekkingen in verhouding tot het aantal uitreizigers	56
5.9 (Il)legale terugkeer na intrekking Nederlanderschap	57
5.10 Conclusie	58
6. CONCLUSIES	62
6.1 Achtergrond en inhoud van de maatregel	62
6.2 Uitkomsten onderzoek	62
6.3 Beoordeling	64
SUMMARY	66

Voorwoord

Voor u ligt het verslag van het evaluatieonderzoek naar de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Het onderzoek is in opdracht van het WODC tussen december 2019 en juni 2020 uitgevoerd door vijf onderzoekers van de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

Wij willen op deze plaats alle personen bedanken die ons door hun belangeloze medewerking hebben geholpen de voor het onderzoek noodzakelijke gegevens te verzamelen. In de eerste plaats betreft het de medewerkers van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, het Openbaar Ministerie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, het Directoraat-Generaal Migratie en de Directie Juridische Zaken van het ministerie van Justitie en Veiligheid met wie wij interviews hebben gehouden. Daarnaast zijn we zeer geholpen door de medewerking en de gastvrijheid van de Immigratie- en Naturalisatiedienst ten behoeve van het voor de evaluatie noodzakelijke dossieronderzoek.

Niet in de laatste plaats komt dank toe aan de begeleidingscommissie, onder voorzitterschap van Patrick Wautelet (Université de Liège) en met als leden Evelien Brouwer (Vrije Universiteit Amsterdam), Fatih Topcu (Directoraat-Generaal Migratie van het ministerie van Justitie en Veiligheid), Bas de Wilde (senior onderzoek en docent strafrecht) en Frans Beijaard (WODC), vanwege hun deskundige inbreng, grote betrokkenheid bij het onderwerp van het onderzoek en hun flexibele opstelling tijdens de tweede helft van de onderzoeksperiode.

Groningen, juli 2020

Viola Bex-Reimert, Bert Marseille, Marc Wever, Heinrich Winter, Paulien de Winter

Samenvatting

Aanleiding

Sinds 1 maart 2017 geeft artikel 14 lid 4 RWN de minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid het Nederlanderschap in te trekken van uitreizigers die zich vrijwillig hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Deze bevoegdheid is toebedeeld aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. De wijziging van de RWN komt voort uit het Actieplan integrale aanpak jihadisme, dat onderdeel uitmaakt van het contraterrorismebeleid van de regering. Doel van de wetswijziging is de bescherming van de nationale veiligheid. Dit wordt bewerkstelligd door intrekking van het Nederlanderschap van deze categorie uitreizigers. Door het intrekken van het Nederlanderschap, gecombineerd met een ongewenstverklaring, wordt bewerkstelligd dat uitreizigers niet *legaal* terugreizen naar Nederland. Op deze wijze wordt de feitelijke terugkeer bemoeilijkt.

Tijdens de behandeling van de wetswijziging in de Eerste Kamer heeft de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie toegezegd dat artikel 14 lid 4 RWN drie jaar na inwerkingtreding zou worden geëvalueerd om vast te stellen of de bepaling na de vervaldatum (1 maart 2022) zal worden gehandhaafd, al dan niet in gewijzigde vorm.

Vraagstelling

In het evaluatieonderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre heeft de invoering van artikel 14 lid 4 RWN de legale terugkeer van Nederlandse leden van buitenlandse, jihadistische organisaties naar Nederland door middel van intrekking van hun Nederlanderschap weten te verhinderen?

Ter beantwoording van die vraag is een planevaluatie en een procesevaluatie uitgevoerd.

Planevaluatie

Uit de planevaluatie blijkt aan welke voorwaarden de intrekking moet voldoen. Zo moet vaststaan dat sprake is van vrijwillige aansluiting bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid en die voorkomt op een door de minister van Justitie en Veiligheid vastgestelde lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Verder is vereist dat de betrokkene minimaal 16 jaar oud is, zich buiten Nederland bevindt en een dubbele nationaliteit heeft.

Uit de planevaluatie blijkt daarnaast dat als aan deze voorwaarden is voldaan, een belangenafweging gemaakt moet worden. Hierbij wordt beoordeeld of intrekking proportioneel is, gelet op de dreiging die uitgaat van de betrokkene. Daarnaast wordt beoordeeld of de intrekking de belangen van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf niet doorkruist. Het is ook mogelijk dat de betrokken persoon niet alleen het Nederlanderschap verliest, maar ook het Unieburgerschap. In die gevallen dient een proportionaliteitstoets uitgevoerd worden. Ten slotte worden ook de eventuele minderjarigheid van betrokkene en zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden meegewogen bij de belangenafweging. Uit de planevaluatie blijkt ook dat een afweging in het kader van artikel 8 EVRM (privé- en familielevens) aan bod komt bij de ongewenstverklaring.

Omdat de betrokken persoon zich op het moment van intrekking niet in Nederland bevindt, is in artikel 22a lid 3 RWN bepaald dat, tenzij de betrokkene zelf beroep heeft ingesteld, uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap de minister de rechtbank van het intrekkingbesluit in kennis stelt, met als consequentie dat de betrokkene geacht wordt beroep te hebben ingesteld tegen het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap. Op deze manier is gegarandeerd dat elk besluit tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN door de rechter wordt getoetst.

Procevaluatie

In de procesevaluatie is onderzocht op welke wijze in de praktijk artikel 14 lid 4 RWN wordt uitgevoerd en in hoeveel gevallen uiteindelijk is overgegaan tot het intrekken van het Nederlanderschap.

Uit interviews, gecombineerd met dossieronderzoek, komt het volgende beeld naar voren. Sinds de wijziging van artikel 14 lid 4 RWN is in 21 gevallen een besluit genomen tot intrekking van het Nederlanderschap; in al deze gevallen is tegelijkertijd ook een besluit tot ongewenstverklaring genomen. Daarnaast zijn er twee gevallen waarin intrekking is overwogen, maar waarin daarvan uiteindelijk is afgezien. In alle 21 gevallen waarin een besluit is genomen tot intrekking van het Nederlanderschap is (hoger) beroep ingesteld. In twee gevallen oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het intrekkingbesluit onrechtmatig was omdat dat niet was onderbouwd met informatie over aansluiting bij een organisatie die dateerde van 11 maart 2017 (de datum waarop de lijst met terroristische organisaties bekend is gemaakt) of daarna. Naar aanleiding van deze uitspraken heeft de minister in vijf andere gevallen het intrekkingbesluit ongedaan gemaakt. Voor de overige veertien besluiten geldt het volgende. In vijf gepubliceerde zaken heeft de Rechtbank Den Haag de intrekkingbeslissingen in stand gelaten, derhalve zijn nog negen beroepen aanhangig. In een zaak is hoger beroep ingesteld.

In de praktijk worden het intrekkingbesluit en de ongewenstverklaring op dezelfde dag bekend gemaakt. Bij het intrekkingbesluit worden de vereisten die in de planevaluatie naar voren kwamen, bij langs gelopen. Ook wordt op grond van artikel 68c BVVN een belangenafweging gemaakt. Hierbij wordt beoordeeld of de intrekking proportioneel is, gelet op de dreiging die uitgaat van de betrokkene, en worden de belangen van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, het mogelijke verlies van het Unieburgerschap, de mogelijke minderjarigheid van de betrokkene en mogelijke zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden van betrokkene meegewogen bij de belangenafweging. Daarnaast wordt ook bij de ongewenstverklaring op grond van artikel 67 Vw 2000 een belangenafweging gemaakt. Hierbij wordt onder andere aan artikel 8 EVRM getoetst. Deze gang van zaken komt overeen met het beeld dat in de planevaluatie is geschetst.

De beslissing van de staatssecretaris over de intrekking van het Nederlanderschap wordt voorbereid door de IND, op basis van ambtsberichten van de AIVD, verstekvonnissen of openbare bronnen. Ook DGM is bij de advisering betrokken. Uit het onderzoek blijkt dat geen van de intrekkingen enkel is gebaseerd op openbare bronnen. Voordat een besluit tot intrekking wordt genomen, wordt het OM om advies gevraagd of de intrekking en de ongewenstverklaring zal leiden tot een mogelijke doorkruising van de opsporing, vervolging, berechting en ten uitvoerlegging van een vrijheidsstraf.

Bij de belangenafweging die de minister moet maken, speelt onder meer het belang van mogelijke doorkruising van de opsporing en vervolging van strafrechtelijke feiten een rol. Blijkens de inventarisatie van de 21 dossiers van de personen die met een intrekkingbesluit zijn geconfronteerd, is het OM in een ruime meerderheid van deze gevallen van oordeel dat de intrekking een mogelijke doorkruising oplevert van de opsporing en vervolging van strafrechtelijke feiten. Slechts in vier van de 21 zaken heeft het OM aangegeven dat geen bezwaar bestond tegen intrekking van het Nederlanderschap. Van de zeventien zaken waarin het OM wel bezwaren zag, werd geen enkele maal afgezien van intrekking. Het belangrijkste argument om niet van intrekking af te zien dat in de interviews met IND en DGM is genoemd, is dat het OM de mogelijkheid heeft te verzoeken om opheffing van de ongewenstverklaring om vervolging en berechting in Nederland mogelijk te maken. Zo'n verzoek is tot nu toe in een geval gedaan, maar van een intrekking is het niet gekomen omdat de betreffende vreemdeling ondanks de ongewenstverklaring Nederland illegaal is ingereisd.

Uit het onderzoek blijkt ook dat betrokken partijen (de IND, het OM, de AIVD, de NCTV en DGM) structureel overleg voeren over de maatregel van intrekking, waarbij de NCTV een coördinerende rol heeft. De maatregel wordt besproken in een breder verband, waar de aanpak van jihadisme aan bod komt, en in onderlinge overleggen, bijvoorbeeld tussen de IND en de AIVD als het gaat om de ambtsberichten die uitgebracht worden door de AIVD. De samenwerking tussen de IND en de AIVD wordt ook gestroomlijnd door twee liaisons. Dit voorkomt dat ambtsberichten worden uitgebracht terwijl niet aan de eisen van artikel 14 lid 4 RWN wordt voldaan. De samenwerking tussen het OM en de IND liep in het begin stroef. Dit werd veroorzaakt door de bezwaren die het OM heeft tegen het intrekken van het Nederlanderschap. Door partijen wordt aangegeven dat de samenwerking inmiddels beter verloopt. Dit heeft er overigens niet toe geleid dat het OM geen bezwaren meer heeft tegen het intrekken van het Nederlanderschap en de daarbij behorende ongewenstverklaring.

Hoeveel uitreizigers er precies zijn die tevens een dubbele nationaliteit bezitten, blijft onduidelijk. De AIVD geeft aan dat ongeveer 100 uitreizigers een dubbele nationaliteit hebben en dat een (klein) deel daarvan niet meer in leven is, maar het is niet duidelijk om hoeveel personen het precies gaat. De AIVD houdt er rekening mee dat het grootste deel van de groep nog leeft.

Over een eventuele illegale terugkeer naar Nederland van de veertien uitreizigers waarvan de Nederlandse nationaliteit is ingetrokken, is – uit de aard der zaak – niets met zekerheid bekend. Uit interviews met betrokkenen volgt dat er geen aanwijzingen zijn dat er personen illegaal zijn teruggekeerd.

Beantwoording onderzoeksvraag

Op basis van dit onderzoek kan geen antwoord worden gegeven op de vraag of door de wijziging van artikel 14 lid 4 RWN de dreiging van terroristische activiteiten op Nederlands grondgebied door Nederlandse leden van jihadistische organisaties is verminderd en daarmee de nationale veiligheid is vergroot. Evenmin is het mogelijk om vast te stellen in hoeveel gevallen de intrekking van het Nederlanderschap en de daarmee gecombineerde ongewenstverklaring heeft geleid tot het niet-inreizen op *illegale* wijze door Nederlandse leden van jihadistische organisaties wiens Nederlanderschap is ingetrokken.

De vraag die wel onderzocht kon worden was of de invoering van artikel 14 lid 4 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. Dit leidt tot de

vraag van hoeveel uitreizigers die voldoen aan de betreffende voorwaarden het Nederlanderschap is ingetrokken. Uit dit onderzoek blijkt dat er op dit moment veertien uitreizigers zijn waarvan het Nederlanderschap is ingetrokken.

Hoeveel personen er met een dubbele nationaliteit zich in het buitenland bevinden die aan de vereisten van artikel 14 lid 4 RWN voldoen, is niet met zekerheid te zeggen. De AIVD gaat uit van ongeveer 100 personen met een dubbele nationaliteit, maar het zou kunnen zijn dat niet alle personen meer in leven zijn. Vanwege deze onzekerheid en de geringe hoeveelheid data is het niet mogelijk de vraag te beantwoorden hoe het aantal intrekkingen zich verhoudt tot het aantal personen dat voldoet aan de vereisten van artikel 14 lid 4 RWN.

Van belang is dat uit een brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer van 15 juli 2019 niet alleen blijkt dat tot dat moment in elf gevallen tot intrekking was overgegaan en dat mogelijk nog in enkele andere gevallen tot intrekking overgegaan zou worden, maar ook dat in alle andere gevallen onvoldoende informatie beschikbaar was om te kunnen vaststellen of aan de voorwaarden van artikel 14 lid 4 RWN was voldaan. Ook wordt in de brief gesteld dat in sommige gevallen informatie niet in een ambtsbericht gedeeld kan worden met de IND vanwege geheimhouding van bronnen en de veiligheid van personen.

Al met al kan geen precies antwoord worden gegeven op de vraag naar de verhouding tussen het aantal uitreizigers dat aan de voorwaarden voldoet en het aantal intrekkingen. Wat we wel weten, is dat op dit moment nog veertien intrekkingbesluiten van kracht zijn (die overigens grotendeels nog voorwerp zijn van (hoger) beroep bij de rechter). Daarnaast weten we dat dat ten tijde van het sluiten van het onderzoek geen personen van wie het Nederlanderschap is ingetrokken op legale wijze naar Nederland zijn teruggekeerd.

1. Inleiding

Sinds 1 maart 2017 geeft artikel 14 lid 4 van de Rijkswet op het Nederlandschap (RWN) de minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid om het Nederlandschap te ontnemen van uitreizigers, personen die zich vrijwillig hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid.

Doel van de wetswijziging is de bescherming van de nationale veiligheid. Dit wordt bewerkstelligd door intrekking van het Nederlandschap van uitreizigers, waardoor uitreizigers niet legaal kunnen terugreizen naar Nederland en feitelijke terugkeer wordt bemoeilijkt, waardoor de dreiging wordt weggenomen dat deze personen terroristische activiteiten in het Koninkrijk zullen ontplooiën, met uiteindelijk een bescherming van de nationale veiligheid tot gevolg.

Vanaf 1 maart 2017 heeft de minister besloten het Nederlandschap van een aantal personen in te trekken. In een deel van die gevallen werd de intrekking door de minister herzien of werd het intrekkingbesluit door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vernietigd.¹

Tijdens de behandeling van de wetswijziging in de Eerste Kamer is door de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie toegezegd dat artikel 14 lid 4 RWN drie jaar na inwerkingtreding zou worden geëvalueerd om vast te stellen of de bepaling na de vervaldatum (1 maart 2022) zal worden gehandhaafd, al dan niet in gewijzigde vorm.

Dit rapport bevat een verslag van die evaluatie.² Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaan we in op de vragen die we in het onderzoek worden beantwoord en op de onderzoeksmethoden die we hanteren ter beantwoording van die vragen. In hoofdstuk 3 schetsen we de inhoud van artikel 14 lid 4 RWN, dat het object is van deze evaluatie. In de hoofdstukken 4 en 5 wordt verslag gedaan van de beide elementen van de evaluatie. De planevaluatie is in hoofdstuk 4 aan de orde, de procesevaluatie in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies van het onderzoek.

¹ ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990, AB 2019/272, m.nt. Rodriguez, en ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1246.

² Op 14 februari 2020 heeft ABDTOPConsult het rapport 'Tussen wet en praktijk. Werking en effect in de praktijk van het intrekken van het Nederlandschap (RWN art. 14.2)' opgeleverd. Dit rapport is door de minister van Justitie en Veiligheid op 25 juni 2020 naar de Tweede Kamer gestuurd, vergezeld van een kabinetsreactie. Dit onderzoek ziet op artikel 14 lid 2 RWN waar het voorliggende onderzoek zich richt op artikel 14 lid 4 RWN. De onderzoekers van dit onderzoek hebben op 29 juni kennis kunnen nemen van dit onderzoek. Toen was het onderzoek naar artikel 14 lid 4 RWN al gesloten. Dit betekent dat de conclusies en aanbevelingen van het rapport van ABDTopConsult, voor zover relevant voor dit onderzoek, niet meegenomen konden worden.

2. Vraagstelling en onderzoeksmethode

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is de vraagstelling van het onderzoek aan de orde, alsmede de onderzoeksopzet, de gegevensverzameling en het datamanagement. De vraagstelling is in paragraaf 2.2 aan de orde. In paragraaf 2.3 beschrijven we welke vragen we door middel van welk soort onderzoek in de planevaluatie willen beantwoorden, in paragraaf 2.4 doen we hetzelfde voor de procesevaluatie. Paragraaf 2.5 bevat een overzicht van de te beantwoorden vragen en de onderzoeksmethodes die we daarbij gebruiken. In paragraaf 2.6 zijn ten slotte de dataverzameling en het datamanagement aan de orde.

2.2 Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre heeft de invoering van artikel 14 lid 4 RWN de legale terugkeer van Nederlandse leden van buitenlandse, jihadistische organisaties naar Nederland door middel van intrekking van hun Nederlanderschap weten te verhinderen?

Het onderzoek ter beantwoording van de hierboven geformuleerde onderzoeksvraag betreft een wetsevaluatie. Een wetsevaluatie kan verschillende vormen aannemen. Een effect-evaluatie, met als doel een antwoord te vinden op de vraag of door de wijziging van artikel 14 lid 4 RWN de dreiging van terroristische activiteiten op Nederlands grondgebied door Nederlandse leden van jihadistische organisaties is verminderd en daarmee de nationale veiligheid wordt vergroot, is gezien het geringe aantal gevallen waarin de intrekking van het Nederlanderschap aan de orde is geweest, alsmede vanwege de geringe meetbaarheid van die doelstelling, niet opportuun. Ook is het niet mogelijk om, vast te stellen in hoeveel gevallen de intrekking van het Nederlanderschap en de daarmee gecombineerde ongewenstverklaring heeft geleid tot het niet-inreizen op *illegale* wijze door Nederlandse leden van jihadistische organisaties wiens Nederlanderschap is ingetrokken.

Wel is het mogelijk een planevaluatie en een procesevaluatie uit te voeren om de vraag te beantwoorden in hoeverre de invoering van artikel 14 lid 4 RWN de legale terugkeer van Nederlandse leden van buitenlandse, jihadistische organisaties naar Nederland weten te verhinderen door het Nederlanderschap van deze personen in te trekken. Mogelijk is met de invoering van artikel 14 lid 4 RWN ook beoogd aanvullende doelstellingen te bereiken. De planevaluatie dient ertoe duidelijkheid te verkrijgen over wat precies de doelstelling van de wetwijziging was en op welke wijze de gekozen instrumenten bijdragen aan de verwezenlijking van dat doel. De in het vervolg op de planevaluatie uit te voeren procesevaluatie dient ertoe vast te stellen in hoeverre dat doel is bereikt, onder meer door analyse van de concrete besluitvormingstrajecten die tot nu toe hebben plaatsgevonden.

2.3 Onderzoek ter uitvoering van de planevaluatie

De planevaluatie is erop gericht in kaart te brengen wat de doelstellingen van de wetwijziging waren, welke instrumenten zijn gekozen om dat doel te bereiken en waarom de gekozen instrumenten door de wetgever geschikt werden geacht dat doel te bereiken. De eerste drie vragen die we ter uitvoering van de planevaluatie beantwoorden, luiden als volgt:

Vraag 1: Wat waren de doelen van artikel 14 lid 4 RWN?

Vraag 2: Welke instrumenten zijn gekozen ter verwezenlijking van het doel van artikel 14 lid 4 RWN en in hoeverre en in hoeverre hebben normatieve beginselen en de bescherming van individuele rechten hierbij een rol gespeeld?

Vraag 3: Waarom zijn de gekozen instrumenten geschikt geacht om dat doel te verwezenlijken?

Als eerste stap ter beantwoording van deze drie vragen maken we een beleidsreconstructie. Deze omvat een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de motivering voor (of theorie achter) het beleid. Drie vragen komen in dit deel van het onderzoek aan de orde: (1) welke problemen beogen beleidsmakers op te lossen of te beperken? (2) wat zien beleidsmakers als de oorzaken van de op te lossen problemen? (3) met behulp van welke instrumenten proberen beleidsmakers de problematiek op te lossen?

Wij achten het niet alleen van belang te achterhalen wat de (formele) doelstellingen van de wet/het beleid zijn, maar gaan ook in op de normatieve beginselen die blijkens onze beleidsreconstructie bij de besluitvorming een rol zouden moeten spelen.

Naast de reconstructie van het beleidsproces geven we een analyse van de beleidstheorie, dat wil zeggen: het geheel aan veronderstelde mechanismen die aan het beleid ten grondslag liggen. Deze mechanismen worden verondersteld te verklaren waarom de beleidsdoelen met de gekozen beleidsmaatregelen bereikt worden. Op basis van de gevonden doelen van de wet wordt nagegaan welke instrumenten de wet kent en volgens welke veronderstellingen inzet van die instrumenten zou moeten leiden tot het realiseren van die doelen.

Het tweede onderdeel van de planevaluatie betreft het beantwoorden van de volgende vraag:

Vraag 4: Welke partijen zijn betrokken bij de besluitvorming omtrent de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN?

Ter beantwoording van deze vraag brengen we niet alleen in kaart welke organisaties in formele zin zijn betrokken bij de besluitvorming (de IND, het OM, DGM en de NCTV), maar ook of, en zo ja, welke actoren daarnaast een rol van betekenis spelen bij de besluitvorming.

2.4 Procesevaluatie

Het tweede onderdeel van het onderzoek betreft de procesevaluatie. Hierbij kijken we naar het ontstaan, het verloop en de uitkomst van de besluitvormingstrajecten die tot nu toe hebben plaatsgevonden over intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN. Het doel van de procesevaluatie is de beantwoording van de vraag in hoeverre de invoering van artikel 14 lid 4 RWN heeft geresulteerd in het voorkomen van de legale terugkeer van Nederlanders die zich bij een terroristische organisatie hebben aangesloten. Het doel is uitdrukkelijk niet om een effectevaluatie uit te voeren, ter beantwoording van de vraag of de wet heeft geleid tot een vermindering van de dreiging van terroristische activiteiten en een betere bescherming van de nationale veiligheid.

De procesevaluatie biedt allereerst de mogelijkheid het verloop van de verschillende besluitvormingstrajecten in kaart te brengen. Daarnaast biedt de procesevaluatie de mogelijkheid de factoren die bepalend zijn voor de uitkomst van de verschillende stappen van de besluitvorming in kaart te brengen. Ten slotte kan de procesevaluatie inzicht bieden in de factoren die de kans groter

of kleiner maken dat het tot een intrekking komt en of op dat punt een ontwikkeling in de tijd valt waar te nemen.

Behalve dat de procesevaluatie inzicht kan bieden in het verloop van de besluitvorming ter zake van de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN en in de factoren die daarop van invloed zijn, kan die evaluatie ook inzicht verschaffen in de wijze waarop de verschillende instanties die bij die besluitvorming zijn betrokken, met elkaar samenwerken. Tot slot kan de procesevaluatie informatie opleveren over de context van de besluitvorming over de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN, door het aantal intrekkingen af te zetten tegen het aantal uitreizigers.

In de procesevaluatie zoeken we een antwoord op zeven vragen. De eerste vijf beogen (het resultaat van) de besluitvorming in kaart te brengen, de laatste twee dienen om de uitkomsten van de besluitvorming enige context te verschaffen.

Vraag 1: In hoeveel gevallen is intrekking op grond van artikel 14 lid 4 RWN overwogen?

Het besluitvormingsproces dat tot een beslissing over het intrekken van het Nederlanderschap leidt, begint nadat de IND een ambtsbericht van het AIVD, een (verstek)vonnis van de rechtbank of informatie uit andere bronnen heeft ontvangen. Beantwoording van deze vraag vergt dat wordt vastgesteld hoe vaak het sinds 1 maart 2017 is voorgekomen dat de IND een ambtsbericht van het AIVD, een (verstek)vonnis van de rechtbank of informatie uit andere bron heeft ontvangen op basis waarvan besluitvorming over intrekking op grond van artikel 14 lid 4 RWN heeft plaatsgevonden.

Vraag 2: Wat is het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces ter zake van beslissingen over de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN en in hoeverre zijn normatieve beginselen en individuele rechten meegewogen in de besluitvorming over de intrekking?

Beantwoording van deze vraag vergt een reconstructie van alle besluitvormingsprocedures, zowel op basis van de persoonsgebonden dossiers als op basis van interviews met personen die vanuit verschillende instanties bij de besluitvorming zijn betrokken.

Vraag 3: Wat was de motivering van het oordeel van de bestuursrechter in de zaken waarin uitspraak is gedaan over de rechtmatigheid van de intrekkingbesluiten?

Elk besluit tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN wordt, hetzij vanwege een daartegen ingesteld beroep dan wel via een beroep van rechtswege, aan de bestuursrechter voorgelegd. De uitspraken kunnen zicht bieden op criteria die de bestuursrechter hanteert ter beoordeling van de rechtmatigheid van de intrekkingbesluiten.

Vraag 4: Wat was de motivering van de minister in zaken waarin deze het intrekkingbesluit ongedaan heeft gemaakt?

Er kunnen voor de minister verschillende redenen zijn om terug te komen van een intrekkingbesluit. Beantwoording van deze vraag vergt documentanalyse (de besluiten waarmee de intrekking ongedaan wordt gemaakt) en interviews met betrokkenen bij de besluitvorming.

Vraag 5: Hoe functioneert de samenwerking tussen betrokken partijen bij de besluitvorming over de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN?

De planevaluatie omvatte de vraag welke partijen betrokken zijn bij de besluitvorming over de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN. Vraag 2 van de procesevaluatie was er mede op gericht inzicht te

krijgen welke instanties op welk moment en in welke mate invloed hebben op dat besluitvormingsproces. De onderhavige vraag is er op gericht meer te weten te komen over de wijze waarop de samenwerking functioneert. In welke mate en op welke wijze vindt overleg tussen de verschillende betrokken instanties plaats? Is sprake van een vaste rolverdeling of verschilt de inbreng van de verschillende instanties van geval tot geval? Wordt de specifieke kennis van de verschillende instanties in voldoende mate benut? Beantwoording van deze vraag vergt documentanalyse (de dossiers omtrent intrekkingen van het Nederlandschap) en interviews met betrokkenen bij de besluitvorming.

Waar de vragen 1 tot en met 5 van de procesevaluatie gericht zijn op het in kaart brengen van (het resultaat van) de besluitvorming, zijn de vragen 6 en 7 bedoeld om de besluitvorming in perspectief te plaatsen.

Vraag 6: Hoe verhoudt het totaal aantal (overwogen) intrekkingen van het Nederlandschap zich tot het totaal aantal uitreizigers dat zich vrijwillig heeft aangesloten bij een (buitenlandse) terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid?

Vraag 7: Zijn er gevallen bekend van personen die na intrekking van het Nederlandschap via legale of illegale weg naar Nederland zijn teruggekeerd?

Ter beantwoording van vraag 6 zijn interviews gehouden om een beeld te krijgen van het aantal uitreizigers en is gebruik gemaakt van gegevens afkomstig uit in het kader van dit onderzoek verricht dossieronderzoek. Ter beantwoording van vraag 7 zijn interviews gehouden.

2.5 Overzicht te beantwoorden vragen en onderzoeksmethoden

Zoals uit de paragrafen 2.3 en 2.4 al naar voren kwam, bestond het onderzoek uit documentanalyse en interviews. In het schema hieronder vatten wij kort samen welke vragen in het onderzoek aan de orde zijn gesteld en welke onderzoeksmethoden zijn gehanteerd. Ook bevat het schema een lijst van instanties waar wij interviews hebben afgenomen.

Tabel 1 Onderzoeksmethoden ter beantwoording van de onderzoeksvragen

Vragen	Onderzoeksmethode
Planevaluatie	
1. Wat was het doel van art. 14 lid 4 RWN?	Documentanalyse (in ieder geval: wetsgeschiedenis en publieke bronnen) Interviews
2. Welke instrumenten zijn gekozen ter verwezenlijking van dat doel en in hoeverre is de keuze voor die instrumenten mede bepaald door belang normatieve beginselen?	Documentanalyse (in ieder geval: wetsgeschiedenis) Interviews
3. Waarom zijn de gekozen instrumenten geschikt geacht om dat doel te verwezenlijken?	Documentanalyse (in ieder geval: wetsgeschiedenis) Interviews
4. Welke partijen zijn betrokken bij de toepassing van art. 14 lid 4 RWN?	Documentanalyse (in ieder geval: 'Beschrijving besluitvormingsproces intrekking Nederlandschap', berustend bij de NCTV) Interviews
Procesevaluatie	
1. In hoeveel gevallen is intrekking op grond van art. 14 lid	Documentanalyse (dossiers omtrent intrekkingen van het

4 RWN overwogen?	Nederlandschap) Interviews
2. Wat is het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces ter zake van beslissingen over de toepassing van art. 14 lid 4 RWN?	Documentanalyse (dossiers omtrent intrekkingen van het Nederlandschap) interviews bij de betrokken instanties (in ieder geval: DGM, IND, NCTV, OM)
3. Wat was de motivering van het oordeel van de bestuursrechter in de zaken waarin uitspraak is gedaan over de rechtmatigheid van de intrekkingen?	Jurisprudentieonderzoek
4. Wat was de motivering van het besluit van de minister in zaken waarin deze het intrekkingbesluit ongedaan heeft gemaakt?	Documentanalyse (dossiers omtrent intrekkingen van het Nederlandschap)
5. Hoe functioneert de samenwerking tussen betrokken partijen bij de besluitvorming over de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN?	Documentanalyse (dossiers omtrent intrekkingen van het Nederlandschap) Interviews bij de betrokken instanties (DGM, IND, NCTV, OM)
6. Hoe verhoudt het totaal aantal (overwogen) intrekkingen van het Nederlandschap zich tot het totaal aantal uitreizigers dat zich vrijwillig heeft aangesloten bij een (buitenlandse) terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid?	Data van de AIVD Interviews Documentanalyse (dossiers omtrent intrekkingen van het Nederlandschap)
7. Zijn er gevallen bekend van personen die na intrekking van het Nederlandschap via legale of illegale weg naar Nederland zijn teruggekeerd?	Interviews

De hoofdstukken 4 en 5 van deze rapportage zijn aan het eind van het onderzoek voor een feitencheck voorgelegd aan de bij de uitvoering van de regeling betrokken organisaties. Na aanpassing van de rapportage is het onderzoek afgesloten op 26 juni 2020.

2.6 Uitvoering onderzoek en datamanagement

De Rijksuniversiteit Groningen is verwerkingsverantwoordelijk voor de persoonsgegevens in het onderzoek. Voorafgaand aan het onderzoek hebben de onderzoekers een *Privacy Impact Assessment* (PIA) verricht, daarbij ondersteund door het *Research Data Office* van de Rijksuniversiteit Groningen. Op basis van deze PIA zijn de effecten voor betrokkenen (respondenten en uitreizigers) in kaart gebracht en beoordeeld. Op basis daarvan zijn passende organisatorische en technische maatregelen getroffen om deze effecten voor betrokkenen te voorkomen of verkleinen.

Daarnaast hebben alle onderzoekers een geheimhoudingsverklaring van het WODC getekend. De onderzoekers hebben aan het onderzoeksrapport gewerkt in een beveiligde digitale omgeving en hebben op een beveiligde (*encrypted*) manier bestanden met elkaar gedeeld. Het verzamelde onderzoeksmateriaal zal door de Rijksuniversiteit Groningen worden bewaard voor een periode van minimaal tien jaar. Gegevens met een vertrouwelijk karakter worden na afloop van het onderzoek door de Rijksuniversiteit Groningen vernietigd.

Interviews

In de periode van februari 2020 tot en met april 2020 zijn interviews gehouden met dertien medewerkers van de AIVD, de IND, het OM, de NCTV en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze medewerkers hadden functies als juridisch medewerker, beleidsmedewerker, beleidsadviseur en afdelingshoofd. Tijdens de interviews hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van een vragenlijst afgestemd op de specifieke organisatie. De eerste interviews zijn op locatie van de instanties afgenomen. In verband met de Coronamaatregelen zijn de laatste interviews telefonisch of

via een videoverbinding afgenomen. Voorafgaand aan de interviews is aan de respondenten gevraagd een informed consent te tekenen. Alle interviews zijn opgenomen met een voicerecorder en getranscribeerd. De transcripties zijn ter controle aan de respondenten voorgelegd. In het onderzoeksrapport wordt niet verwezen naar specifieke uitspraken in de interviews. De interviews zijn zowel gebruikt ten behoeve van de planevaluatie als ten behoeve van de procesevaluatie. In de hoofdstukken waarin de resultaten van de planevaluatie en de procesevaluatie aan de orde zijn, wordt, steeds als de daar gepresenteerde informatie afkomstig is uit interviews, vermeld welke interviews het betreft. In het onderzoeksrapport wordt niet verwezen naar specifieke uitspraken in de interviews.

Dossieronderzoek

In het kader van dit onderzoek is dossieronderzoek verricht bij de IND. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden op 8 en 12 mei 2020. Aan de onderzoekers is toegang gegeven tot INDIGO, een van de systemen die gebruikt worden door de IND. Aan de IND was gevraagd in welke dossiers was overwogen over te gaan tot intrekking en in welke dossiers daadwerkelijk was overgegaan tot intrekking. Deze dossiers zijn ingezien. De dossiers bestonden onder andere uit het intrekkingbesluit, het besluit tot ongewenstverklaring, eventuele ambtsberichten, het melden aan de rechtbank dat een besluit was ingetrokken en correspondentie omtrent de daaropvolgende rechtsgang. In sommige gevallen waren ook openbare bronnen toegevoegd aan het dossier. In totaal zijn 22 dossiers ingezien door de onderzoekers. Eén dossier kon zelf niet worden ingezien maar hierover is later contact geweest met de IND om de onderzoeksgegevens aan te vullen. Het dossieronderzoek bestond in ieder geval uit de volgende vragen: datum intrekkingbesluit, vraag of het intrekkingbesluit weer was ingetrokken, ongewenstverklaring en op welke grond, of beroep was ingesteld van rechtswege, of er mogelijk geconcludeerd was dat er sprake is van een doorkruising van de strafrechtelijke belangen, of de intrekking was gebaseerd op een ambtsbericht of op een (verstek)vonnis, of er mogelijk minderjarigen in de leeftijd tot 18 betrokken waren omdat van een van hun ouders het Nederlanderschap was ingetrokken en in hoeveel gevallen beroep dan wel hoger beroep was ingesteld. Naast het dossieronderzoek is ook informatie opgevraagd bij de IND. In sommige gevallen diende dit als aanvulling op het eigen onderzoek, in sommige gevallen diende dit als controlemechanisme.

Literatuur- en jurisprudentieonderzoek

Ten slotte heeft literatuur- en jurisprudentieonderzoek plaatsgevonden. Het literatuuronderzoek omvatte met name de documenten ter zake van de totstandkoming van de wijziging van de RWN, het jurisprudentieonderzoek omvatte de tot 2 juli 2020 op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken door bestuursrechters inzake de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN.

3. Ontneming Nederlandschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN

3.1 Inhoud van de bepaling

Sinds 1 maart 2017 geeft artikel 14 lid 4 RWN de minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid om het Nederlandschap te ontnemen aan uitreizigers die zich vrijwillig hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Doel van de wetswijziging is om de legale terugkeer van Nederlandse leden van buitenlandse, jihadistische organisaties naar ons land te verhinderen, waardoor de dreiging wordt weggenomen dat deze personen terroristische activiteiten in het Koninkrijk zullen ontplooiën, met uiteindelijk het beschermen van de nationale veiligheid tot gevolg.

Voordat kan worden overgegaan tot intrekking van het Nederlandschap dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan. Ten eerste moet vast komen te staan dat de betrokkene zich vrijwillig heeft aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid en die voorkomt op de ter uitvoering van artikel 14 lid 4 RWN door de minister opgestelde lijst van organisaties.³ Dit kan bijvoorbeeld blijken uit een ambtsbericht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (bijvoorbeeld de AIVD), een (verstek)vonnis van een rechtbank of uit *open sources* over de gedragingen van de betrokkene. Andere voorwaarden zijn dat de betrokkene minimaal 16 jaar oud is, zich buiten Nederland bevindt en een dubbele nationaliteit heeft.⁴

Is aan deze voorwaarden voldaan, dan vindt een belangenafweging plaats, waarbij wordt gekeken naar de criteria uit artikel 68c lid 1 van het Besluit verkrijging en verlies Nederlandschap (BVVN). Ten eerste moet blijken die bepaling de intrekking van het Nederlandschap proportioneel zijn gelet op de rol die de betrokkene bij de terroristische organisatie vervult en daarmee samenhangend de mate van dreiging die uitgaat van de betrokkene. Daarnaast moeten de belangen van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, de gevolgen van het verlies van Unieburgerschap, de eventuele minderjarigheid van betrokkene en zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden van betrokkene, bij de besluitvorming worden meegewogen. Tot slot wordt het Nederlandschap niet ingetrokken indien dat strijd zou opleveren met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

3.2 Uitgangspunten die een rol kunnen spelen bij besluiten op grond van artikel 14 lid 4 RWN

Bij het nemen van een besluit tot intrekking van het Nederlandschap moet op een aantal zaken gelet worden. Zo dient degene wiens Nederlandschap wordt ingetrokken, een handeling te hebben verricht die gekwalificeerd kan worden als aansluiting bij een organisatie die voorkomt op de lijst of

³ In het Besluit vaststelling lijst organisaties die bedreiging vormen voor nationale veiligheid, Stcrt 2017, 13023, wordt een drie organisaties genoemd: Al Qa'ida en organisaties die gelieerd zijn aan al Qa'ida; Islamitische Staat in Irak en al-Sham (ISIS) en organisaties die gelieerd zijn aan ISIS en Hay'at Tahrir al-Sham.

⁴ Deze laatste voorwaarde is ingegeven door artikel 7 lid 3 van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN), dat bepaalt dat een betrokkene niet stateloos mag worden (behalve wanneer hij of zij de nationaliteit heeft verkregen door bedrieglijk gedrag, valse informatie of het verzwijgen van enig relevant feit), alsook door het VN Verdrag van 1961 met betrekking tot beperking van staatloosheid). Gelijktijdig met de intrekking van het Nederlandschap wordt de betrokkene namelijk op grond van artikel 67 lid 1 onderdeel c, van de Vreemdelingenwet 2000 ongewenst vreemdeling verklaard.

als aansluiting bij een organisatie die gelieerd is aan een organisatie op de lijst. Daarnaast dient de persoon in het bezit te zijn van ten minste twee nationaliteiten om zo staatloosheid te voorkomen. Deze staatloosheid moet door Nederland, als partij bij het Europees Verdrag inzake Nationaliteit en Unieburgerschap en bij het VN Verdrag van 1961 met betrekking tot beperking van staatloosheid, worden voorkomen. Een ander aspect waaraan wordt getoetst, is de vraag of het besluit tot intrekking wel voldoet aan het proportionaliteitsbeginsel. Dit beginsel is van belang in die situaties waarin niet alleen het Nederlanderschap wordt ingetrokken maar hierdoor ook het Unieburgerschap verloren gaat. Gelet op jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie dient bij intrekking van het Unieburgerschap een evenredigheids- of proportionaliteitstoets plaats te vinden. Hierbij wordt een afweging gemaakt tussen enerzijds het doel van de intrekking en anderzijds de belangen van de betrokkene, zoals de bescherming van grondrechten en specifieke Unierechtelijke beginselen zoals het recht op verblijf in de EU en het actief en passief kiesrecht. Ten slotte kan gewezen worden op artikel 8 EVRM, het recht op privé- en gezinsleven. Wordt een ongewenstverklaring opgelegd, dan wordt, zo volgt uit de parlementaire stukken, ook aan dit artikel getoetst.⁵

Er is echter in de literatuur en vanuit de advocatuur in reactie op het wetsvoorstel betoogd dat er ook andere belangen bij de beoordeling betrokken zouden moeten worden.⁶ Het gaat daarbij vooral over het feit dat alleen personen met een dubbele nationaliteit worden getroffen en dat de maatregel dus mogelijk in strijd is met het non-discriminatiebeginsel. Daarnaast wordt de vraag gesteld hoe de belangen van het kind in deze procedure worden gegarandeerd.⁷ Een deel van de opmerkingen ziet op de vraag hoe effectieve rechtsbescherming wordt gegarandeerd nu de persoon Nederland niet kan inreizen om bij zijn proces aanwezig te zijn en een advocaat wordt toegewezen die vaak geen overleg kan voeren met zijn cliënt. Daar zal hier, gelet op het WODC-onderzoek dat hierover vorig jaar is verschenen, verder niet op in worden gegaan.⁸

Intrekken Unieburgerschap

Personen met een dubbele of meervoudige nationaliteit die na intrekking van het Nederlanderschap geen nationaliteit van een andere EU-lidstaat meer bezitten, verliezen door de intrekking ook het Unieburgerschap.⁹ Bij de individuele belangenafweging door de minister dient in die gevallen ook

⁵ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356, nr. 3 (MvT), p. 8.

⁶ Zie bijvoorbeeld H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Terrorisme-on-Nederlands?', *NJB* 2013/1934, H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Nationaliteitsrecht als wapen in de strijd tegen de jihad', *NJB* 2014/1908, H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Geen discriminatie als gelijke behandeling verboden is?', *NJB* 2015/2060, H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Democratische rechtsstaat beschermen door hem te ondermijnen Nederlanderschap intrekken? Trek het voorstel in?', *A&MR* 2015, p.52-57, H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Geen directe werking Europees Nationaliteitsverdrag? So what!', *NJB* 2017/98, G.R. De Groot, O. Vonk, 'De ontneming van het Nederlanderschap wegens jihadistische activiteiten.', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2015, nr.6, p. 34-35., G.R. de Groot, 'Children at risk: grensoverschrijdende dilemma's. De nationaalrechtelijke positie van kinderen van de uit Nederland afkomstige jihadstrijders' *FJR* 2019/34.

⁷ Zie bijvoorbeeld Advies College voor de Rechten van de Mens, februari 2015, p.3, Advies NJCM, p. 2-3, advies Nederlandse Orde van Advocaten, p.7-8, zie ook de expert opinion van de VU Migration Law Clinic:

<https://migrationlawclinic.org/2018/09/07/the-legality-of-revocation-of-dutch-nationality-of-dual-nationals-involved-in-terrorist-organizations/>

⁸ K.J. de Graaf, A.T. Marseille & W.P. van der Meulen, *Alternatieven voor het beroep van rechtswege in de Rijkswet op het Nederlanderschap: Een onderzoek naar alternatieven voor ambtshalve handelingen die leiden tot rechterlijke toetsing van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap in artikel 22a van de Rijkswet op het Nederlanderschap*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen - Faculteit der rechtsgeleerdheid 2019. Zie: <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2994-alternatieven-voor-het-verplichte-ambtshalve-beroep-bij-intrekken-van-het-nederlanderschap-uitgereisde-jihadisten.aspx>.

⁹ Zie artikel 21 lid 1 VWEU.

rekening te worden gehouden met het verlies van dit Unieburgerschap. Dit is nader uitgewerkt in artikel 68c BVVN.

Het verlenen en intrekken van de nationaliteit is een bevoegdheid die Staten niet hebben overgedragen aan de Europese Unie. Dit betekent dat dit een soevereine bevoegdheid van de lidstaten is.¹⁰ Dit betekent niet dat het Europese recht niet van invloed is op dit rechtsgebied, zo volgt uit jurisprudentie van het Hof van Justitie EU. In die gevallen waarin door het verlies van de Nederlandse nationaliteit tevens het EU-burgerschap verloren gaat, dient een Unierechtelijke evenredigheidstoets uitgevoerd te worden.¹¹ Het gaat hier, zoals de Afdeling in haar advies ook vermeldt, om een evenredigheidstoets ter zake van het verlies van rechten die aan het Unieburgerschap zijn gekoppeld, zoals het recht op vrij reizen en het actief en passief kiesrecht voor het Europees Parlement.¹² Deze belangen worden afgewogen tegen de individuele belangen van de persoon wiens Nederlanderschap wordt ingetrokken.¹³

Verbod op staatloosheid; non-discriminatie

Nederland is partij bij het Europees Verdrag inzake Nationaliteit en Burgerschap (EVN). Artikel 7 lid 3 EVN bepaalt dat een staat niet mag voorzien in wetgeving waardoor een persoon staatloos zal worden. Hier zijn wel enige uitzonderingen op toegestaan, bijvoorbeeld als sprake is van frauduleus handelen. Daarnaast is Nederland partij bij het Verdrag ter beperking der staatloosheid. In artikel 8 lid 1 van dit Verdrag is eveneens bepaald dat een staat niet tot intrekking kan overgaan als dit leidt tot staatloosheid. In lid 2 is hier een aantal uitzonderingen op geformuleerd. Dit heeft tot gevolg dat in artikel 14 lid 8 RWN is bepaald dat intrekking niet zal plaatsvinden als dit zal leiden tot staatloosheid.

Dit betekent concreet dat alleen personen met een dubbele of meervoudige nationaliteit in aanmerking komen voor een intrekking op grond van artikel 14 lid 4 RWN. Dit heeft tot kritiek geleid, zowel in de literatuur als tijdens de consultatieronde, waarbij gewezen is op het feit dat onderscheid wordt gemaakt tussen Nederlanders met een enkelvoudige nationaliteit, van wie het Nederlanderschap niet kan worden ingetrokken op grond van artikel 14 lid 4 RWN, en Nederlanders met een meervoudige nationaliteit, ten aanzien van wie op grond van artikel 14 lid 4 RWN wel overgegaan kan worden tot intrekking. De regering heeft de kritiek gepareerd door te stellen dat hier sprake is van een gerechtvaardigd onderscheid, nu de bescherming van staatloosheid de reden is om het onderscheid te maken. Dit onderscheid wordt ook al in artikel 14 lid 2 RWN gemaakt. Daarnaast wordt dit onderscheid, aldus de regering, ook in het internationale recht gemaakt. Zo is de regering van oordeel dat de intrekking grond valt binnen de ruimte die het EVN bevat.¹⁴

Het recht op gezinsleven

De regering wijst er in de memorie van toelichting op dat alleen wordt overgegaan tot intrekking van het Nederlanderschap als de betrokkene tevens tegelijkertijd ongewenst kan worden verklaard. Dit is noodzakelijk om legale terugkeer te voorkomen, zo volgt uit de memorie van toelichting.¹⁵ Bij deze

¹⁰ Zie art. 5 lid 2 VEU. Analoog aan deze gedachte is in art. 3 lid 1 van het Europees Verdrag inzake nationaliteit bepaald dat 'Elke Staat bepaalt ingevolge zijn eigen wetgeving wie zijn onderdanen zijn'.

¹¹ Zie *Janko Rottmann /Freistaat Bayern*, r.o. 43; HvJ 8 maart 2011, zaak C-34/09.

¹² Kamerstukken II 2015-2016, 34 356, nr. 4, p. 12.

¹³ Zie ook V.M. Bex-Reimert, G. Karapetian, M.S. de Mik, 'De Unierechtelijke evenredigheidstoets bij het verlies van Nederlanderschap; drie gevallen nader toegelicht', *NtER* 2018, nr. 3.

¹⁴ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356, nr. 3, p. 15, Kamerstukken II 2015-2016, 34 356, C, p. 5-6.

¹⁵ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3. P. 7.

ongewenstverklaring wordt getoetst aan artikel 8 EVRM. Artikel 8 EVRM (en artikel 7 van het EU Handvest) bepaalt onder andere dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven en zijn familie- en gezinsleven. Dit roept de vraag op of dit recht op privé- en gezinsleven van invloed is op het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap. Het is immers goed mogelijk dat door een intrekking een inbreuk op dit recht op gezinsleven wordt gemaakt. De intrekking zelf leidt niet tot een inbreuk op artikel 8 EVRM nu het enkele verlies van de Nederlandse nationaliteit het op legale wijze inreizen niet per se in de weg staat. Intrekking van Nederlanderschap zal alleen plaatsvinden bij een dubbele of meervoudige nationaliteit. Dit betekent ook dat het mogelijk is om legaal Nederland in te reizen op het paspoort van het land waarvan de nationaliteit niet is ingetrokken. Hier moet wel onmiddellijk bij worden opgemerkt dat dit soms gecombineerd moet worden met een visum, namelijk in die gevallen waarin derdelanders visumplichtig zijn op grond van de Visumcode of Verordening 810/2009. Deze zal bij intrekking van het Nederlanderschap niet afgegeven worden. Overigens moet opgemerkt worden dat dit niet geldt voor zover de persoon wiens Nederlanderschap is ingetrokken nog in het bezit is van het Unieburgerschap. Unieburgers zijn niet visumplichtig. Dit geldt ook voor een aantal andere landen. De ongewenstverklaring zorgt er dan voor dat niet legaal kan worden ingereisd in Nederland. Het is immers mogelijk om op het andere paspoort Nederland in te reizen. Burgers van landen die visumplichtig zijn maar die ongewenst zijn verklaard, zullen bij de grenscontrole niet toegelaten worden omdat zij niet aan de toegangsvereisten voldoen, nu zij gesignaleerd staan in het SIS.

Artikel 8 EVRM mag wel beperkt worden, zo volgt uit het tweede lid van die bepaling. Indien een beperking bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, dan is een beperking toegestaan.

In de memorie van toelichting is aandacht besteed aan de vraag op welke wijze het recht op privé- of gezinsleven een rol speelt bij de intrekking van de Nederlandse nationaliteit op grond van artikel 14 lid 4 RWN. Zoals al eerder opgemerkt speelt dit een rol bij de ongewenstverklaring. Hierbij dient het privé- of gezinsleven van betrokkene afgewogen te worden tegen het belang van handhaving van de openbare orde. Op voorhand is door de regering al aangegeven dat slechts in uitzonderingssituaties een ongewenstverklaring niet zal worden opgelegd.¹⁶

Rechten van het kind

Ten slotte doet zich de vraag voor welke gevolgen de intrekking van het Nederlanderschap heeft voor minderjarigen.¹⁷ Zo moet gewezen worden op het feit dat ook personen onder de 18 jaar hun Nederlanderschap kunnen verliezen op grond van artikel 14 lid 4 RWN, nu de reikwijdte van het artikel is uitgebreid tot kinderen vanaf 16 jaar. Het gaat hier om personen van 16 jaar of ouder die zich op vrijwillige basis hebben aangesloten bij een groepering die op de lijst voorkomt of hieraan gelieerd is. De regering heeft aangegeven dat de minderjarigheid wel een rol kan spelen bij de belangenafweging die uitgevoerd wordt bij het besluit tot intrekking maar dat het niet van doorslaggevend belang is of betrokkene minder- of meerderjarig is.¹⁸ Gaat het om kinderen onder de 16 jaar die zijn meeverhuisd met hun ouders, dan wordt niet aangenomen dat zij zich hebben

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Verdrag Rechten van het Kind, artikel 24 Handvest.

¹⁸ Kamerstukken // 2015-2016, 34 356, nr. 3, p. 9.

aangesloten bij een terroristische organisatie. Dit betekent dat zij hun Nederlandschap niet verliezen, ook al wordt de ouders hun Nederlandschap wel ontnomen. Gaat het om kinderen tussen de 16 en 18 jaar dan kan het Nederlandschap ontnomen worden, maar dan moet wel bewezen worden dat zij vrijwillig handelingen hebben verricht voor een organisatie op de lijst of een organisatie die daaraan gelieerd is.

In de literatuur en tijdens de parlementaire behandeling is aandacht gevraagd voor de positie van minderjarige kinderen die met hun ouders naar het strijdgebied zijn gereisd.¹⁹ Ook zijn er gerechtelijke procedures gevoerd om deze minderjarige Nederlandse kinderen en hun moeders uit opvangkampen in Noord-Syrië te helen en naar Nederland over te brengen.²⁰

¹⁹ G.R. de Groot, 'Children at risk: grensoverschrijdende dilemma's. De nationaalrechtelijke positie van kinderen van de uit Nederland afkomstige jihadstrijders' *FJR* 2019/34, *Kamerstukken I* 2015-2016, 34 356, C, p.16-17.

²⁰ Rechtbank Den Haag, 11-11-2019, ECLI:NL:RBDHA:2019: 11909, Gerechtshof Den Haag 22-11-2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3209, Conclusie AG Valk, 24 april 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412.

4. Planevaluatie

4.1 Inleiding

De planevaluatie is erop gericht in kaart te brengen wat de doelstellingen van de wijziging van artikel 14 Rijkswet op het Nederlanderschap waren, welke instrumenten zijn gekozen om dat doel te bereiken en waarom de gekozen instrumenten geschikt zijn geacht dat doel te bereiken (en alternatieven niet, of in mindere mate).²¹

De oorsprong van de wetwijziging ligt omstreeks 2013/14, ten tijde van het ontstaan van het Kalifaat en het ontstaan van het verschijnsel Nederlandse uitreizigers. Die ontwikkelingen leidden ertoe dat op initiatief van de NCTV het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme werd opgesteld (hierna: actieprogramma).²² De doelstellingen van het actieprogramma worden als volgt omschreven:

‘De dreiging die van het jihadisme uitgaat en het voorkomen van aanslagen vraagt om een krachtige, offensieve, brede aanpak, waarbij zowel de harde kern van jihadisten wordt bestreden, als de verspreiding van het gewelddadige gedachtengoed, door zowel een strafrechtelijke als bestuurlijke aanpak. Bij de bestrijding van de jihadistische beweging is het zaak om nieuwe aanwas van de jihadistische beweging te voorkomen door het tegengaan van radicalisering en het wegnemen van de voedingsbodem. Dit actieprogramma beschrijft de brede integrale aanpak. Het doel van dit programma is drieledig: het beschermen van de democratie en rechtsstaat, het bestrijden en verzwakken van de jihadistische beweging in Nederland en het wegnemen van de voedingsbodem voor radicalisering.’

Het actieprogramma omvat een groot aantal maatregelen. Het valt dan ook te beschouwen als een soort ‘toolbox’ ter bestrijding van (de gevaren van) jihadisme. De vraag welke doelstellingen specifiek met de wijziging van artikel 14 RWN door invoeging van het huidige lid 4 zijn beoogd te bereiken, beantwoorden wij aan de hand van een beleidsreconstructie. Vier vragen komen in dit deel van het onderzoek aan de orde:

- (1) welk probleem beogen de beleidsmakers op te lossen of te beperken?
- (2) wat zien de beleidsmakers als de oorzaken van het op te lossen probleem?
- (3) met behulp van welke instrumenten proberen de beleidsmakers het probleem op te lossen?
- (4) waarom wordt verwacht dat de beleidsdoelen met de gekozen beleidsmaatregelen en met inachtneming van het normatieve kader kunnen worden bereikt?

Deze vragen beantwoorden wij aan de hand van een reconstructie van het hele dossier over de wetwijziging. Omdat in dit deel van de evaluatie het perspectief van beleidsmakers centraal staat, valt (met name) te denken aan de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Echter, waar relevant maken wij ook gebruik van de instemmende en kritische publieke reacties, zoals in het kader van de openbare internetconsultatie uit 2015 en verschillende wetenschappelijke publicaties die ter zake zijn verschenen.

²¹ De wetwijziging betreft ook art. 15 RWN maar die wijziging is voor het onderzoek niet direct relevant.

²² Onder meer *Kamerstukken II 2013-2014*, 29 754, nr. 253.

Zoals gezegd heeft de planevaluatie tot doel te bepalen wat de (formele) doelstellingen van de wetwijziging waren. Daarnaast gaan wij in op normatieve uitgangspunten die blijkens de beleidsreconstructie bij de besluitvorming een rol zouden moeten spelen (denk aan rechtsbescherming, EU rechten en grondrechten, snelheid, zorgvuldigheid, duidelijke rolverdeling tussen betrokken instanties etc.).

De opbouw van dit deel van de planevaluatie is als volgt. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de vraag welk probleem de beleidswijziging beoogt op te lossen of te beperken. In paragraaf 4.3 komen de (veronderstelde) oorzaken van het op te lossen probleem aan de orde. In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op de instrumenten die zijn gekozen om het probleem op te lossen. Daarbij bespreken wij ook eventuele alternatieve instrumenten die zijn overwogen. In paragraaf 4.5 gaan wij in op de vraag waarom de gekozen instrumenten geschikt worden geacht om het gestelde doel te bereiken. De resultaten van onze analyse van de beleidsreconstructie geven wij weer in paragraaf 4.6 weer in een doelboom.

4.2 Welk probleem beogen de beleidsmakers op te lossen of te beperken?

Zoals gezegd maakte de wijziging van artikel 14 RWN deel uit van het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme, een pakket aan maatregelen ter bestrijding van de dreiging van jihadisme en het voorkomen van aanslagen. Sympathisanten en extremisten zijn, zo blijkt uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, te verdelen in drie groepen. Ten eerste gaat het om mensen die zich in Nederland bevinden, maar die behoudens het uiten van hun sympathieën verder geen handelingen hebben ondernomen om woorden in daden om te zetten.²³ Ook tegen deze groep mensen worden maatregelen getroffen. Deze maatregelen worden vooral op lokaal niveau (gemeente) geïmplementeerd. Het betreft bijvoorbeeld initiatieven die zijn gericht op het voorkomen van verdere radicalisering of op deradicalisering, waar naast lokale overheden vooral maatschappelijke organisaties bij betrokken zijn.²⁴

De tweede groep bestaat uit personen die al wel gevolg hebben gegeven aan hun overtuigingen. Het betreft bijvoorbeeld mensen die van plan zijn strafbare feiten te plegen of dat al hebben gedaan. Tegen deze personen kan op verschillende manieren worden opgetreden. Allereerst door middel van vervolging door het Openbaar Ministerie. Ook biedt de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding de minister de bevoegdheid vrijheidsbeperkingen op te leggen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen.²⁵ Zo heeft de minister de bevoegdheid een gebiedsverbod of meldplicht op te leggen, en kan hij een betrokkene verbieden het Schengengebied te verlaten (zie artikel 2 lid 2 en artikel 3 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding).

De derde groep personen binnen het geheel aan sympathisanten/extremisten, betreft de groep waarop de wijziging van artikel 14 RWN betrekking heeft. Het gaat om mensen die aan hun overtuiging gevolg hebben gegeven door uit te reizen naar Syrië of Irak om daar deel te nemen aan de gewapende strijd aan de zijde van organisaties als Islamitische Staat (IS) of Al Qaida. Deze

²³ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 2.

²⁴ Zie bijvoorbeeld Rapport Nationaal Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/30/actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme>

²⁵ Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, Stb. 2017, 51.

personen bevinden zich, in tegenstelling tot de eerste twee groepen ‘sympathisanten’, niet in Nederland. Uit het feit dat deze personen zich hebben aangesloten bij organisaties als IS en naar het strijdgebied zijn afgereisd, blijkt volgens de regering dat zij het gebruik van geweld zien als legitiem middel om hun idealen te verwezenlijken. Daarom gaat van deze personen dreiging uit voor de veiligheid van Nederland indien zij terugkeren naar Nederland of een ander land in het Koninkrijk.

Zo bezien hanteert de regering drie verschillende probleemdefinities voor elk van de onderscheiden categorieën sympathisanten. Voor degenen die tot de eerste groep behoren is het risico dat zij radicaliseren. Voor de tweede groep is het risico dat ze (dreigen) op een strafbare wijze gevolg te geven aan hun overtuigingen. Voor de derde groep, de groep waar de wijziging van artikel 14 RWN op ziet, is het risico dat personen die daartoe behoren na zich te hebben aangesloten bij een terroristische organisatie, weer terug kunnen keren naar Nederland.

Het probleem waar de wijziging van artikel 14 RWN op ziet, is – zoals geformuleerd door de regering – dat personen die zich hebben aangesloten bij organisaties als IS en naar het strijdgebied zijn afgereisd de mogelijkheid hebben terug te keren naar Nederland.

4.3 Wat zien beleidsmakers als de oorzaken van het op te lossen probleem?

Over wat wordt gezien als de oorzaak van het probleem kunnen we kort zijn. Het vertrekpunt van de probleemanalyse die aan de wetswijziging ten grondslag ligt, is de constatering dat zich in Nederland en daarbuiten personen met een jihadistische overtuiging bevinden. Sommigen hebben hun overtuigingen (nog) niet in daden omgezet, anderen wel. Een deel van deze laatste groep heeft zich aangesloten bij een terroristische organisatie en is uitgereisd naar het strijdgebied in bijvoorbeeld Syrië of Irak. Naar de opvatting van de regering blijkt uit het feit dat deze personen zich hebben aangesloten bij deze organisaties en naar het strijdgebied zijn afgereisd, dat zij het gebruik van geweld als legitiem middel zien om hun idealen te verwezenlijken. Geconstateerd wordt vervolgens dat degenen die zich hebben aangesloten bij die terroristische organisaties de mogelijkheid hebben om terug te keren naar het Koninkrijk. Omdat van deze personen wordt aangenomen dat zij bereid zijn hun overtuigingen met geweld te dienen, levert hun terugkeer een gevaar op voor de nationale veiligheid.

De oorzaak van het probleem dat die groep naar Nederland kan terugkeren, is dat de wet geen (althans: onvoldoende) mogelijkheden biedt terugkeer naar Nederland te voorkomen.

4.4 Welke instrumenten zijn gekozen om het probleem op te lossen?

De enige manier om te voorkomen dat een persoon met de Nederlandse nationaliteit legaal kan terugkeren naar het Koninkrijk is door eerst de Nederlandse nationaliteit in te trekken. Vervolgens wordt deze persoon, inmiddels vreemdeling, ongewenst verklaard.²⁶ Overigens dient te worden opgemerkt dat de ongewenstverklaring een bestuurlijke maatregel betreft, maar dat de feitelijke terugkeer van de betrokkene daarmee nog niet onmogelijk is gemaakt.

²⁶ Alternatief vormt een inreisverbod, maar daar wordt in de memorie van toelichting niet over gesproken. Een inreisverbod dient te worden gecombineerd met een terugkeerbesluit en ziet alleen maar op zogenaamde derdelanders. Zie art. 67 Vreemdelingenwet 2000.

Ook voorafgaand aan de wijziging van artikel 14 RWN was het mogelijk de terugkeer van Nederlandse uitreizigers te voorkomen door intrekking van het Nederlanderschap, zij het dat dit enkel kon na een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling voor een aantal (ernstige) strafbare feiten zoals bedoeld in art 14, lid 2 RWN.²⁷ Echter, omdat volgens de regering voor de strafrechtelijke vervolging en veroordeling van betrokkenen in veel gevallen vereist zou zijn dat de betrokkene terugkeert naar Nederland, vormt dit geen wenselijk alternatief instrument. Strafrechtelijke veroordelingen bij verstek (zonder aanwezigheid van de verdachte bij het proces, bijvoorbeeld omdat deze zich in het buitenland bevindt) worden door de regering geacht weinig effectief te zijn, omdat een eventueel opgelegde straf pas geëffectueerd kan worden zodra de betrokkene weer in Nederland is.²⁸

Instrumenten

Welke instrumenten biedt de wetswijziging aan de minister en aan welke regels en beperkingen is het gebruik van die instrumenten gebonden? De beleidswijziging betreft het opnemen van een nieuwe intrekkinggrond in artikel 14 RWN. In de memorie van toelichting wordt daarover opgemerkt:

‘De intrekking van het Nederlanderschap heeft tot doel iemand die, vanwege het feit dat deze zich heeft aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en 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.’²⁹

Uit deze passage zou kunnen worden opgemaakt dat met de maatregel om het Nederlanderschap in te trekken, wordt beoogd om de betrokkene alle bij het Nederlanderschap horende rechten en plichten af te nemen, waar het recht om terug te keren naar Nederland er één van is. Bezien wij de teneur van de memorie van toelichting als geheel, dan lijkt het er veeleer op dat voor de regering het doel (onmogelijk maken dat de betrokkene legaal toegang kan krijgen tot het Nederlandse grondgebied) belangrijker is dan de middelen (intrekking van het Nederlanderschap). Immers, de consequenties van het intrekken van het Nederlanderschap strekken aanzienlijk verder dan dat het mogelijk wordt de betrokkene ongewenst vreemdeling te verklaren.³⁰ Intrekking van het Nederlanderschap heeft ook allerlei andere gevolgen, waarvan verlies van het Unieburgerschap wellicht de belangrijkste is.³¹

De verstreckende gevolgen van de intrekking van het Nederlanderschap blijven niet beperkt tot gevolgen voor de betrokkene. Uit het CTIVD rapport komt naar voren dat personen nog steeds heimelijk Nederland in kunnen reizen.³² Ook was (en is) er veelvuldig aandacht voor de gevolgen van

²⁷ Opgemerkt zij dat het in de praktijk nagenoeg onmogelijk is iemand onherroepelijk te veroordelen als deze nog op een onbekend adres in Syrië verblijft. Bij verstek moet het vonnis worden betekend aan de betrokkene. Daarna gaat pas de termijn lopen om verzet te kunnen indienen.

²⁸ *Kamerstukken II* 2015-2016, 34 356 (R2064), p. 3.

²⁹ *Kamerstukken II* 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 7.

³⁰ Dat verklaart ook dat in de memorie van toelichting wordt vermeld dat enkel wordt besloten tot het ontnemen van het Nederlanderschap, indien de betrokkene daarnaast tot ongewenst vreemdeling kan worden verklaard. Zie: *Kamerstukken II* 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 7.

³¹ Intrekken nationaliteit heeft daarmee hoofdzakelijk een instrumentele functie. Dit wordt ook benadrukt in de reactie op het wetsvoorstel in het kader van de openbare consultatie van prof. mr. H.U. Jessurun d’Oliveira van 24 februari 2015, p. 7.

³² CTIVD, Toezichtsrapport. Over het handelen van de AIVD in het kader van intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, CTIVD nr. 68. 2020.

de intrekking van het Nederlanderschap voor de mogelijkheden die persoon te vervolgen voor door hem of haar begane misdaden, zij het dat het belang van vervolging pas nadrukkelijk op de voorgrond trad toen de eerste intrekkingbesluiten werden genomen. Over de effectiviteit van de maatregel bestonden overigens al voor de wijziging van artikel 14 RWN twijfels. Zo werd onderkend dat iemand ook vanuit het buitenland een bedreiging voor de nationale veiligheid kan vormen. Ook werd het niet ondenkbaar geacht dat intrekking van het Nederlanderschap tot weerstand zou leiden in de gemeenschap waaruit de uitreizigers afkomstig zijn.

Het nieuwe artikel 14 lid 4 RWN luidt als volgt:

‘Onze Minister kan in het belang van de nationale veiligheid het Nederlanderschap intrekken van een persoon die de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt en die zich buiten het Koninkrijk bevindt, indien uit zijn gedragingen blijkt dat hij zich heeft aangesloten bij een organisatie die door Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.’

De bevoegdheid tot het intrekken van het Nederlanderschap is toegekend aan de minister. Deze heeft de bevoegdheid gedelegeerd aan de staatssecretaris. Deze kan van deze bevoegdheid gebruik maken in het belang van de nationale veiligheid. Dat de staatssecretaris van de bevoegdheid gebruik *kan* (in tegenstelling tot: *moet*) maken, betekent dat aan zijn beslissing tot het ontnemen van het Nederlanderschap een belangenafweging ten grondslag dient te liggen waarvan de uitkomst proportioneel moet zijn. Daarnaast kan het Nederlanderschap enkel ontnomen worden indien de betrokkene ouder is dan 16 jaren, zich buiten Nederland bevindt en uit zijn gedragingen blijkt dat hij zich heeft aangesloten bij een organisatie die 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. Elk van deze elementen wordt hieronder kort besproken.

Besluit van de staatssecretaris; toetsing achteraf door de bestuursrechter

De ontneming van het Nederlanderschap in verband met de nationale veiligheid vindt plaats bij besluit (beschikking) van de staatssecretaris. De (bestuurs)rechter toetst dat besluit achteraf. In de memorie van toelichting wordt over die keuze opgemerkt:

‘De maatregel beoogt echter een dreiging voor de nationale veiligheid weg te nemen. Daarbij past niet dat eerst de uitkomst van een strafproces wordt afgewacht. De noodzaak snel een maatregel te treffen, verdraagt zich evenmin met een voorafgaande toets van of machtiging door de rechter, nog afgezien van het feit dat toetsing van voorgenomen besluiten door de rechter niet goed in het systeem van het Nederlandse bestuursrecht past.’³³

Uit deze passage blijkt dat snelheid van besluitvorming belangrijk wordt gevonden vanwege de beoogde effectiviteit van de maatregel. Anders dan bij de voor de wijziging van artikel 14 RWN opgenomen ontnemingsgronden, is geen onherroepelijke veroordeling van een rechter nodig om tot intrekking van het Nederlanderschap te kunnen besluiten.

Intrekking moet een proportionele maatregel zijn

De staatssecretaris wordt geacht een besluit te nemen na afweging van de bij het besluit betrokken belangen. In de memorie van toelichting wordt daarover het volgende opgemerkt:

³³ *Kamerstukken II 205-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 11.*

‘Het Rottmann-arrest (arrest van het HvJEU van 2 maart 2010, C-135/08 Janko Rottmann tegen Freistaat Bayern) volgt dat een bestuursorgaan verplicht is tot het maken van een proportionaliteitsafweging bij (het nemen van een besluit dat leidt tot) verlies van het Unieburgerschap. De regering acht het voorstel van wet is met het arrest in overeenstemming, nu er bij intrekking van het Nederlanderschap een belangenafweging zal plaatsvinden.’³⁴

Indien een betrokkene het Nederlanderschap wordt ontnomen, gaat daarbij ook diens Unieburgerschap verloren.³⁵ Uit het Rottmann-arrest van het HvJEU volgt dat een dergelijke beslissing enkel mag worden genomen na een proportionaliteitsafweging. Om die reden acht de regering zich blijkens de memorie van toelichting verplicht de intrekkinggrond als bevoegdheid met beleidsvrijheid te formuleren.

Een vervolgvraag is welke concrete belangen moeten worden betrokken bij de beslissing het Nederlanderschap (en daarmee het Unieburgerschap) in te trekken. Allereerst gaat het blijkens de memorie van toelichting om het belang van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van de straf. Zo dient te worden voorkomen dat een strafrechtelijk onderzoek op een ontijdig moment zou worden doorkruist door de intrekking van het Nederlanderschap.³⁶ Voorts wordt het belang genoemd van het kunnen verzamelen van inlichtingen door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.³⁷

Daarnaast worden bij deze belangenafweging omstandigheden betrokken die samenhangen met de gedragingen van de persoon in kwestie. De rol van betrokkene binnen de organisatie is niet doorslaggevend, maar is wel van belang voor de belangenafweging. In de memorie van toelichting wordt uitdrukkelijk vermeld dat het geen voorwaarde is dat betrokkene zelf geweld heeft gebruikt.³⁸ De leeftijd van de betrokkene kan een rol spelen, in het bijzonder wanneer bij een minderjarige betrokkene sprake is van bijkomende omstandigheden, zoals een grote gevoeligheid voor beïnvloeding door anderen.

Tot slot kan de belangenafweging ook een Europeesrechtelijke dimensie hebben. Dit is het geval wanneer de intrekking van het Nederlanderschap ook leidt tot verlies van het Unieburgerschap. Dat kan allerlei negatieve consequenties voor de betrokkene hebben. Ten denken valt aan het verlies van het actief en passief kiesrecht voor het Europees Parlement.³⁹ De belangen die relevant zijn voor de belangenafweging zijn vastgelegd bij algemene maatregel van rijksbestuur.⁴⁰

Minimale leeftijd betrokkene en verblijvend buiten het Koninkrijk

³⁴ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 15.

³⁵ Indien de betrokkene niet naast de Nederlandse ook nog de nationaliteit van een andere lidstaat heeft.

³⁶ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 8.

³⁷ ‘Hoewel vanwege de universele rechtsmacht voor vele terroristische misdrijven vervolging en berechting vaak wel mogelijk zal zijn, wordt tenuitvoerlegging van de opgelegde straf uiteraard wel bemoeilijkt als aan betrokkene het Nederlanderschap is ontnomen en hij als ongewenst vreemdeling geen toegang tot Nederland meer heeft. Bovendien kan er sprake zijn van vervolging voor meerdere feiten, waarbij niet voor alle feiten universele rechtsmacht geldt. Men denke hierbij bijvoorbeeld aan verboden wapenbezit. Dat kan onder omstandigheden aanleiding zijn af te zien van intrekking van het Nederlanderschap.’ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 8.

³⁸ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 7.

³⁹ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 15.

⁴⁰ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 9.

De minister kan alleen overgaan tot intrekking van de nationaliteit indien de betrokkene de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt. In de nota naar aanleiding van het verslag is het volgende opgenomen:

Vooropgesteld zij dat het bij de intrekking van het Nederlanderschap op een van de in dit wetsvoorstel opgenomen gronden slechts zal gaan om jongeren die dicht bij de volwassen leeftijd zijn. Voor jongere kinderen zal niet worden aangenomen dat de aansluiting bij een terroristische organisatie dan wel het in dienst treden van een vreemde krijgsmacht vrijwillig zal geschieden. Doorgaans zal dit gelden voor (jonge) kinderen die in gezinsverband vertrekken. De vraag die dan rijst is of het gerechtvaardigd is om voor jongeren die wel zelfstandig en uit eigen beweging gaan, die in hun handelen net zozeer een bedreiging zijn voor de nationale veiligheid dan wel zich tegen de Nederlandse staat richten door ondersteuning van een vijandelijk leger, een algemene uitzondering op te nemen. Dit acht ik niet gerechtvaardigd. Hierbij zij opgemerkt dat deze personen – los van de vraag of de vergelijking met het strafrecht hier opgaat – ook in het kader van het strafrecht niet in zijn algemeenheid uitgezonderd zijn. Wel zal er bij de individuele belangenafweging de minderjarigheid van betrokkene mee worden genomen.⁴¹

In een interview met ambtenaren van het ministerie van Justitie en Veiligheid kwam naar voren dat is gekozen voor de minimumleeftijd van 16 omdat personen die jonger zijn dan 16 veelal met hun ouders zijn uitgereisd (en zich dus niet uit eigen beweging hebben ‘aangesloten’, zie hierna). Een hogere leeftijdsgrens, van bijvoorbeeld 18 jaar, werd niet wenselijk geacht omdat bekend was dat ook personen van 16 of 17 jaar op eigen initiatief naar het strijdgebied waren afgereisd.

Het spreekt voor zich dat het noodzakelijk is dat de betrokkene zich buiten het Koninkrijk bevindt, om tot intrekking te kunnen overgaan. De doelstelling van de maatregel is immers om bepaalde personen de rechtmatige toegang tot Nederland te onttrekken. Dat is alleen mogelijk indien deze persoon zich op het moment van de intrekking (en ongewenstverklaring) buiten Nederland bevindt. Bevindt de betrokkene zich in Nederland, dan ligt aanhouding en strafrechtelijke vervolging meer in de rede dan het intrekken van het Nederlanderschap.⁴² Immers, intrekking leidt dan niet tot het beoogde doel – het onttrekken van de toegang tot Nederland – nu de betrokkene in Nederland is.

Betrokkene heeft zich aangesloten bij een organisatie op een door de minister op te stellen lijst
Intrekking van het Nederlanderschap is enkel mogelijk wanneer uit gedragingen blijkt dat de betrokkene zich heeft aangesloten bij een organisatie die 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. Daarbij is van belang dat niet iedere als terroristisch aan te merken organisatie op deze lijst wordt opgenomen. Daarover merkt de regering op:

‘Niet alle terroristische organisaties vormen direct een bedreiging voor de nationale veiligheid van Nederland. Sommige organisaties zijn wel gesignaleerd als terroristische organisatie op de Europese- of VN-sanctielijst, maar beschouwen Nederland niet als legitiem doelwit van geweldsdaden. Een voorbeeld hiervan is de FARC. Zoals hierboven beschreven, ligt dat in het geval van jihadistische terroristische organisaties evenwel anders.’⁴³

⁴¹ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 6, p.22-23.

⁴² Als de betrokkene vervolgens onherroepelijk voor een terroristisch misdrijf wordt veroordeeld zal het Nederlanderschap in beginsel op grond van artikel 14, tweede lid, RWN kunnen worden ingetrokken. Zie de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003, toelichting bij toepassing art. 14 lid 4 RWN. <https://wetten.overheid.nl/BWBW33099/2019-07-01#Circulaire.divisie14>

⁴³ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 3.

In de toelichting bij het besluit van de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie van 2 maart 2017 tot vaststelling van de lijst met organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid, wordt over de samenstelling van de lijst het volgende opgemerkt:

‘De nationale veiligheid is in het geding als vitale belangen van onze staat of onze samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van – potentiële – maatschappelijke ontwrichting. De bedreiging voor de nationale veiligheid wordt gezien vanuit een anti-Nederlandse of antiwesterse gezindheid in combinatie met het plegen van geweld tegen Nederlandse en/of westerse belangen, dan wel het hebben van een intentie daartoe. Dit zijn organisaties die: a) geweld gebruiken om hun ideologische doeleinden te verwezenlijken/een ideologie hanteren waarvan geweld deel uitmaakt; b) daarbij een anti-Nederlandse of antiwesterse dus daarmee ook een anti-Nederlandse agenda hanteren; en c) deze agenda ook in de praktijk brengen, aanslagen plegen of hebben gepleegd tegen en in het Westen. Organisaties worden geacht een gevaar voor de nationale veiligheid te vormen als zij in de afgelopen tien jaar uit ideologische motieven dreigen met geweld, dan wel geweld voorbereiden of plegen in en tegen het Westen en daarmee ook tegen Nederland, Nederlandse personen of Nederlandse belangen.’⁴⁴

Momenteel zijn de volgende organisaties op de lijst opgenomen: Al Qaida, Islamitische Staat in Irak en al-Sham (IS), Hay’at Tahrir al-Sham. Interessant is dat voor Al Qaida en Islamitische Staat geldt dat ook organisaties die aan deze organisaties zijn gelieerd op de lijst zijn opgenomen.⁴⁵

Blijkens de toelichting op het besluit wordt met het ‘aan deze organisaties gelieerd zijn’ bedoeld dat het leiderschap van de organisatie trouw heeft gezworen aan de leider van Al Qaida, respectievelijk ISIS, dan wel openlijk steun heeft uitgesproken voor een van beide organisaties en de daarbij behorende gewelddadige en antiwesterse ideologie.⁴⁶

Voordat in een concreet geval kan worden besloten tot het afnemen van het Nederlanderschap moet de betrokkene zich hebben aangesloten bij een organisatie op de lijst en voor die organisatie feitelijke werkzaamheden hebben verricht. Hiervan is sprake als cumulatief is voldaan aan twee voorwaarden. Ten eerste moet op grond van de gedragingen van de betrokkene worden vastgesteld dat ‘boven redelijke twijfel verheven is dat hij de door de terroristische organisatie nagestreefde doelen onderschrijft en de intentie heeft (gehad) om zich aan te sluiten bij de organisatie’.⁴⁷ Daarnaast moet blijken dat de betrokkene feitelijke handelingen voor of ten behoeve van de terroristische organisatie (heeft) verricht.⁴⁸

Zowel de vraag of bij de betrokkene sprake was van de intentie om zich aan te sluiten, als de vraag of en zo ja welke feitelijke handelingen voor de betreffende organisatie zijn verricht, kan worden beantwoord op basis van verschillende bronnen, waaronder informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten maar ook informatie van het OM. In sommige gevallen zal ook openbare informatie beschikbaar zijn, zoals informatie op het internet. De regering verwacht dat het in de meeste gevallen zal gaan om ‘een veelheid van informatie, die integraal wordt gewogen’. Daarbij wordt opgemerkt dat doorgaans sprake zal zijn van een ambtsbericht van de inlichtingen- en

⁴⁴ Toelichting bij Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 2 maart 2017, nr. 2050307.

⁴⁵ Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 2 maart 2017, nr. 2050307.

⁴⁶ Toelichting op Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 2 maart 2017, nr. 2050307, p.3

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 6.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 6.

veiligheidsdiensten waaruit blijkt dat een betrokkene zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie en voor deze organisatie feitelijke handelingen heeft verricht.⁴⁹

Alleen personen met een dubbele nationaliteit

Het intrekken van de Nederlandse nationaliteit is enkel mogelijk indien de betrokkene naast de Nederlandse nationaliteit beschikt over een andere nationaliteit. De minister kan niet overgaan tot intrekking van het Nederlanderschap indien dit leidt tot staatloosheid. Dat alleen tot intrekking wordt overgegaan als de betrokkene beschikt over meerdere nationaliteiten, betreft één van de meest besproken en bekritiseerde aspecten van de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap. Gemeend wordt dat hierdoor een (ongerechtvaardigd) onderscheid ontstaat tussen Nederlanders met een enkelvoudige en Nederlanders met een meervoudige nationaliteit. Verondersteld wordt dat de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN beperkt zal blijven tot mensen met wortels in de Arabische wereld.⁵⁰ De Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA), het College voor de rechten van de mens (CRM) en het Nederlandse Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) stellen in dit verband dat de maatregel een discriminerend effect heeft.⁵¹ De regering onderkent dat verschil ontstaat tussen mensen met een enkelvoudige of meervoudige nationaliteit maar is van oordeel dat sprake is van een gerechtvaardigd onderscheid.⁵² De intrekking van de nationaliteit van mensen met alleen de Nederlandse nationaliteit is eenvoudigweg niet toegestaan op grond van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit.

Intrekking vindt alleen plaats indien ook ongewenst kan worden verklaard

Het intrekken van de Nederlandse nationaliteit leidt er niet toe dat het voor de betrokkene onmogelijk wordt om legaal naar Nederland terug te keren. Een (gelijktijdige) ongewenstverklaring is noodzakelijk om de legale terugkeer onmogelijk te maken. Omdat intrekking van het Nederlanderschap gezien vanuit het doel van de regeling alleen effectief is als de betrokkene tegelijkertijd met de intrekking van het Nederlanderschap tot ongewenst vreemdeling wordt verklaard, zal niet tot intrekking van het Nederlanderschap worden overgegaan als op voorhand vaststaat dat ongewenstverklaring als vreemdeling niet mogelijk is.⁵³

Artikel 67 Vreemdelingenwet 2000 kent verschillende gronden om een vreemdeling ongewenst te kunnen verklaren. Op grond van artikel 67 lid 1 sub C Vreemdelingenwet 2000 kan de minister een vreemdeling ongewenst verklaren indien hij een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de regering van mening is dat indien is voldaan aan de voorwaarden voor intrekking van het Nederlanderschap van artikel 14 lid 4 RWN, in beginsel ook is voldaan aan de voorwaarden voor ongewenstverklaring.⁵⁴ Staat iets de ongewenstverklaring in de weg, bijvoorbeeld het recht op gezinsleven (artikel 8 EVRM), dan wordt niet besloten tot intrekking van het Nederlanderschap.⁵⁵

⁴⁹ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 6.

⁵⁰ Reactie op wetsvoorstel van Jessurun d'Oliveira.

⁵¹ Brief minister brief van de minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid). Kamerstukken II 2018/19, 29 754, nr. 520, p. 3.

⁵² Kamerstukken II 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 15.

⁵³ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 7.

⁵⁴ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 7.

⁵⁵ Kamerstukken II 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 7 en 8.

Ook is van belang dat wanneer de betrokkene het onderwerp wordt van een strafrechtelijke vervolging, hij of zij het recht heeft om bij zijn of haar strafproces aanwezig te zijn. De betrokkene kan dan verzoeken de ongewenstverklaring tijdelijk op te heffen. Ook het OM kan een verzoek om tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring vragen. Op grond van algemeen beleid van de IND ten aanzien van strafzaken wordt een dergelijk verzoek, indien aan de vereiste voorwaarden wordt voldaan⁵⁶, ingewilligd als de komst van de vreemdeling naar Nederland noodzakelijk is in verband met een eigen rechtszaak. Een verzoek om tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring van een persoon van wie het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid is ingetrokken, zal ter beoordeling aan de minister en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid worden voorgelegd. Als de overkomst van de verdachte voor het bijwonen van zijn eigen rechtszaak noodzakelijk is, dan wordt erop ingezet dat deze persoon direct na afloop van de strafzaak of de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf Nederland verlaat.⁵⁷

4.5 Waarom worden de gekozen instrumenten geschikt geacht om het gestelde doel te bereiken?

Tot slot de vraag op welke manier de intrekking van het Nederlanderschap en de ongewenstverklaring de terugkeer naar Nederland van de betrokken personen daadwerkelijk kan voorkomen dan wel bemoeilijken. Intrekking van het Nederlanderschap ontnemt de betrokkene diens legale verblijfstitel, maar kan niet voorkomen dat de betrokkene terugkeert naar Nederland. De gelijktijdige ongewenstverklaring (op grond van artikel 67 Vreemdelingenwet) betreft volgens de regering een noodzakelijke extra maatregel om daadwerkelijk de legale terugkeer naar Nederland te voorkomen. Zowel de intrekking van het Nederlanderschap als de ongewenstverklaring betreffen bestuurlijke maatregelen. Legale terugkeer naar het Koninkrijk en het Schengengebied wordt hiermee onmogelijk gemaakt. Dat betekent dat het voor de betrokkene niet fysiek onmogelijk is om, ondanks de intrekking en de ongewenstverklaring, naar Nederland terug te keren, zij het dat het wel wordt bemoeilijkt. Met de intrekking wordt bewerkstelligd dat geen gebruik meer kan worden gemaakt van het (vervallen) Nederlandse paspoort. Na intrekking van het Nederlanderschap is het paspoort dat betrokkene bezit van rechtswege vervallen op grond van artikel 47 lid 1 onderdeel a van de Paspoortwet. Het document blijft eigendom van de Nederlandse Staat. Om die reden kan het document worden opgenomen in een database van Interpol, de *Stolen and Lost Travel Document database* (SLTD), en in het Schengen Informatiesysteem (SIS). Wanneer een document dat in deze databases is opgenomen, wordt gecontroleerd door een grenspost, kan het paspoort worden ingenomen door de grensbewaking.⁵⁸ Overigens kan iemand uiteraard ook vanuit het buitenland een gevaar vormen voor de nationale veiligheid.

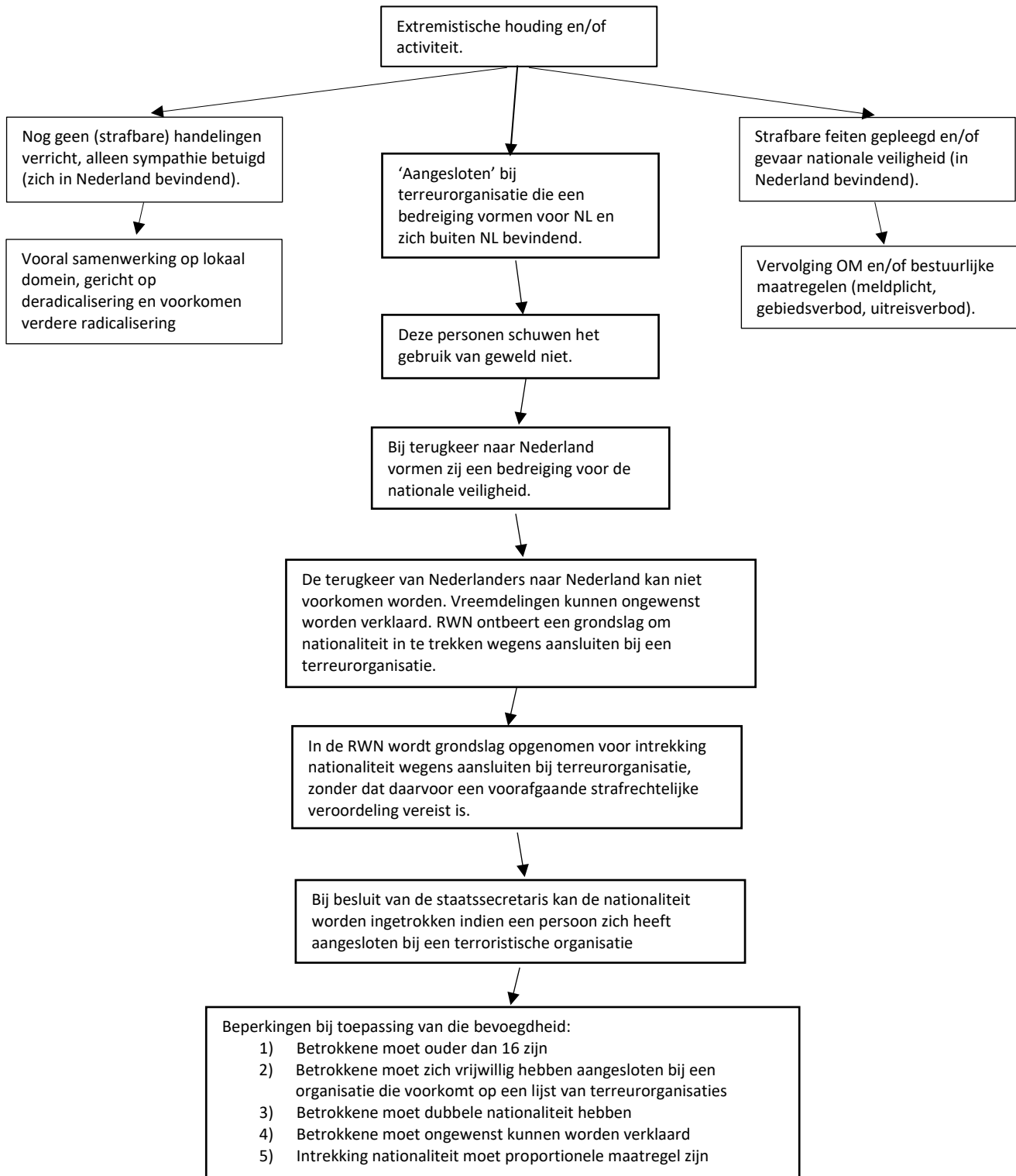
⁵⁶ Zie A3 3.7 Vc voor de nadere voorwaarden die gesteld kunnen worden aan de plaats van binnenkomst en de duur van het verblijf in Nederland.

⁵⁷ Brief van de minister en staatssecretaris, zie *Kamerstukken II* 2018-2019, 29 754, nr. 520, p. 3 en A4/3.7.3 Vreemdelingencirculaire

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 8.

Al met al kan op basis van de analyse van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de wijziging van artikel 14 RWN de volgende doelenboom geconstrueerd worden:

Figuur 1 Beleid ter bestrijding (gevaar door) jihadisme



4.6 Conclusie

De wijziging van artikel 14 RWN is een onderdeel van het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme, dat is bedoeld ter vermindering van de dreiging die uitgaat van het mondiaal jihadisme. Het probleem waar de wijziging van artikel 14 RWN op ziet, is dat het – vanwege de bedreiging die het vormt voor de nationale veiligheid – ongewenst wordt geacht dat personen die zich hebben aangesloten bij terroristische organisaties als IS, naar het strijdgebied in Syrië/Irak zijn afgereisd en daar misdaden hebben gepleegd, terugkeren naar Nederland. De enige manier om te voorkomen dat iemand met de Nederlandse nationaliteit legaal kan terugkeren naar Nederland, is hem of haar het Nederlanderschap af te nemen en hem tot ongewenst vreemdeling te verklaren. Aan het Nederlanderschap zijn tal van rechten en verplichtingen verbonden. Ten einde de betrokkene één daarvan te kunnen ontnemen – namelijk het recht op toegang tot Nederlands grondgebied – wordt, vanwege de zwaarte van het belang dat de betrokkene niet legaal naar Nederland kan terugkeren, op de koop toe genomen dat hem of haar ook andere aan het Nederlanderschap verbonden rechten worden ontnomen. Vanwege de verstreckende gevolgen van de maatregel wordt van belang geacht dat die zorgvuldig wordt voorbereid. Tegelijkertijd speelt het belang van snelle besluitvorming. Om die reden wordt het door de wetgever als onwenselijk gezien dat eerst de uitkomst van een strafproces zou moeten worden afgewacht of dat de maatregel pas zou kunnen worden opgelegd na een voorafgaande toets van of machtiging door de rechter. Daarom is gekozen voor intrekking door middel van een besluit van de minister, dat overigens wel in alle gevallen door de rechter wordt getoetst. Met die wijze van besluitvorming moet zo veel mogelijk worden voorkomen dat de betrokkene ‘hangende’ de besluitvormingsprocedure legaal naar Nederland terugkeert. Over het veronderstelde effect van de maatregel kan het volgende worden opgemerkt. Hoewel het voor de betrokkene niet feitelijk fysiek onmogelijk is om, ondanks de intrekking en de ongewenstverklaring, naar Nederland terug te keren, wordt met de intrekking (en het tot ongewenst vreemdeling verklaren) bewerkstelligd dat geen gebruik meer kan worden gemaakt van het (vervallen) Nederlandse paspoort.

Het tweede deel van de evaluatie wordt gevormd door de procesevaluatie. In de procesevaluatie wordt onder meer ingegaan op de vraag welke overheidsorganisaties in welke hoedanigheid betrokken zijn bij de besluitvorming over de intrekking van het Nederlanderschap en op de vraag naar het verloop en de uitkomst van de verschillende besluitvormingstrajecten ter zake van de intrekking van het Nederlanderschap die tot nu toe hebben plaatsgevonden.

5. Procesevaluatie

5.1 Inleiding

Het tweede onderdeel van het onderzoek betreft de procesevaluatie. In deze procesevaluatie wordt het besluitvormingsproces in kaart gebracht en geanalyseerd.

Zeven vragen komen in dit deel van het onderzoek aan de orde:

- (1) In hoeveel gevallen is intrekking op grond van artikel 14 lid 4 RWN overwogen?
- (2) Wat is het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces ter zake van beslissingen over de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN?
- (3) Wat was de motivering van het oordeel van de bestuursrechter in de zaken waarin uitspraak is gedaan over de rechtmatigheid van de intrekkingen?
- (4) Wat was de motivering van het besluit van de minister in zaken waarin deze het intrekkingbesluit ongedaan heeft gemaakt?
- (5) Hoe functioneert de samenwerking tussen betrokken partijen (IND, NCTV, AIVD, OM, DGM) bij de besluitvorming over de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN?
- (6) Hoe verhoudt het totaal aantal (overwogen) intrekkingen van het Nederlanderschap zich tot het totaal aantal uitreizigers dat zich vrijwillig heeft aangesloten bij een (buitenlandse) terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid?
- (7) Zijn er gevallen bekend van personen die na intrekking van het Nederlanderschap via legale of illegale weg naar Nederland zijn teruggekeerd?

Met de eerste vijf vragen beogen wij (het resultaat van) de besluitvorming en de rechtmatigheid daarvan in kaart te brengen, de laatste twee vragen dienen om de uitkomsten van de besluitvorming in perspectief te plaatsen. Voor het beantwoorden van de vragen van de procesevaluatie is gebruik gemaakt van de dertien interviews met medewerkers van de AIVD, NCTV, OM, IND en DGM en een documentanalyse van alle dossiers die zien op het intrekken of het voornemen tot intrekking van het Nederlanderschap. Deze dossiers bevinden zich bij de IND. In totaal gaat het om 23 dossiers. Vraag 3 beantwoorden wij aan de hand van een jurisprudentieanalyse.

Met deze procesevaluatie willen we het verloop van de verschillende besluitvormingstrajecten in kaart brengen. Ook wordt gezien hoe de rechter heeft geoordeeld over de intrekkingen. Daarnaast biedt de procesevaluatie de mogelijkheid factoren die bepalend zijn voor de uitkomst van de verschillende stappen van de besluitvorming te achterhalen. Verder willen we inzicht bieden in de wijze waarop de verschillende instanties die bij die besluitvorming zijn betrokken, met elkaar samenwerken. Tot slot kan de procesevaluatie informatie bieden over de context van de besluitvorming over de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN, door het aantal intrekkingen af te zetten tegen het aantal uitreizigers.

De opbouw van de procesevaluatie is als volgt. In paragraaf 5.2 wordt besproken wie het bevoegde bestuursorgaan is. In paragraaf 5.3 wordt besproken hoe vaak op grond van artikel 14 lid 4 RWN het Nederlanderschap is ingetrokken, hoe vaak dit is overwogen zonder dat tot intrekking is overgegaan, hoe vaak (hoger) beroep is ingesteld en wat het oordeel van de (hogere) rechter was. In paragraaf 5.4 staan het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces centraal. In paragraaf 5.5 wordt

aan de hand van een jurisprudentieonderzoek bekeken wat het oordeel van de bestuursrechter is in zaken waarin uitspraak is gedaan over de rechtmatigheid van de intrekkingen. In paragraaf 5.6 wordt de motivering van het besluit van de minister in zaken waarin het intrekkingbesluit ongedaan is gemaakt, besproken. In paragraaf 5.7 gaan wij in op de samenwerking tussen betrokken partijen bij de besluitvorming. Daarna volgt in paragraaf 5.8 informatie over de frequentie van het aantal intrekkingen in verhouding tot het aantal uitreizigers dat zich vrijwillig heeft aangesloten bij een (buitenlandse) terroristische organisatie. In paragraaf 5.9 bespreken we of er gevallen bekend zijn van personen die na intrekking van het Nederlanderschap zijn teruggekeerd naar Nederland. De procesevaluatie ronden we in paragraaf 5.10 af met een conclusie.

5.2. Bevoegd bestuursorgaan

‘Alvorens een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap wordt genomen wordt dit ter beoordeling aan Onze Minister voorgelegd’, aldus de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap (14-4, paragraaf 3). De minister is bevoegd inzake de RWN. In de taakverdeling tussen de minister en de staatssecretaris heeft de minister de staatssecretaris echter belast met aangelegenheden betreffende de RWN.⁵⁹ De minister zelf is verantwoordelijk voor nationale veiligheid. Omdat de intrekkingen mede gebaseerd zijn op de nationale veiligheid, dient de nota van de IND aan beide bewindslieden te worden voorgelegd en wordt gezamenlijk besloten tot het intrekken van het Nederlanderschap en het opleggen van de ongewenstverklaring. Formeel wordt namens de staatssecretaris het besluit tot intrekking Nederlanderschap en de ongewenstverklaring genomen.

5.3 Aantal intrekkingen, aantal overwogen intrekkingen en ingestelde (hoger) beroepen

De vraag die in deze paragraaf centraal staat is: in hoeveel gevallen is het Nederlanderschap ingetrokken en in hoeveel gevallen is intrekking op grond van artikel 14 lid 4 RWN overwogen maar is daar uiteindelijk vanaf gezien? Daarnaast wordt de vraag beantwoord hoe vaak (hoger) beroep is ingesteld en wat het oordeel van de rechter is. Op grond van onderzoek door de minister van Justitie en Veiligheid naar aanleiding van de motie Laan-Geselschap en Van Toorenburg was daarover bekend dat tot 15 juli 2019 in elf gevallen tot intrekking was overgegaan.⁶⁰

Op basis van het dossieronderzoek, interviews en aanvullende informatie blijkt dat op het moment waarop het dossieronderzoek is afgerond de staatssecretaris in 21 gevallen heeft besloten tot een intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN.⁶¹ In twee gevallen is een intrekking overwogen maar is uiteindelijk besloten om van intrekking af te zien. De intrekking is in alle gevallen gepaard gegaan met een besluit tot ongewenstverklaring. De ongewenstverklaring is in alle gevallen gebaseerd op artikel 67 lid 1 sub c (gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid) en sub e (in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland) van de Vreemdelingenwet 2000. In alle gevallen is beroep ingesteld. In vijf gevallen werden de beroepen door de Rechtbank Den Haag ongegrond verklaard. In twee gevallen is het beroep in eerste instantie niet-ontvankelijk verklaard door de Rechtbank Den Haag. In hoger beroep is het beroep in die twee gevallen gegrond verklaard door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling). De Afdeling kwam tot dit oordeel omdat niet bewezen kon worden dat er handelingen als bedoeld in

⁵⁹ Besluit bekendmaking taak Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 19 augustus 2019, Stcrt. 2 september 2019, nr. 48005.

⁶⁰ *Kamerstukken II 2018-2019*, 29 754, nr. 496.

⁶¹ Het dossieronderzoek is op 12 mei 2020 afgerond.

artikel 14 lid 4 RWN op of na 11 maart 2017 hadden plaatsgevonden. Op deze datum is de lijst met terroristische organisaties vastgesteld door de minister. De Afdeling heeft deze twee zaken deels zelf afgedaan en de besluiten tot intrekking en de ongewenstverklaring vernietigd. Dit heeft tot gevolg dat deze personen hun Nederlanderschap niet kwijt zijn en zij niet als ongewenst gesignaleerd staan. Dit betekent dat zij Nederland rechtmatig kunnen inreizen. Naast de twee besluiten die door de Afdeling zijn vernietigd, zijn er nog vijf besluiten tot intrekking en ongewenstverklaring door de staatssecretaris ingetrokken omdat ook in die gevallen de staatssecretaris van mening was dat geen handelingen op of na 11 maart 2017 bewezen konden worden. Dit betekent dat in totaal in zeven gevallen het intrekkingbesluit en het besluit tot ongewenstverklaring ongedaan is gemaakt. In twee gevallen werd niet overgegaan tot intrekking van het intrekkingbesluit omdat ook handelingen op of na 11 maart 2017 bewezen konden worden. In één geval werd daarvoor een aanvullend ambtsbericht van de AIVD gebruikt, in één geval uitspraken van de betrokkene die in een openbaar Nederlands vonnis waren opgetekend. Ten tijde van het dossieronderzoek waren er nog veertien van de eenentwintig intrekkingen van kracht. In vijf zaken is het beroep daartegen ongegrond verklaard. Op negen beroepszaken is voor zover kon worden nagegaan nog niet beslist. In één zaak is bekend dat hoger beroep is ingesteld. Zie tabel 2 voor een overzicht.

Tabel 2 Overzicht overwogen intrekkingen

Aantal overwogen intrekkingen	23
Aantal intrekkingen	21
Aantal intrekkingbesluit die niet zijn doorgegaan	7
- <i>Waarvan vernietigd door Afdeling</i>	2
- <i>Waarvan ingetrokken door staatssecretaris</i>	5
Aantal intrekkingen nog van kracht	14
- <i>Waarvan in beroep</i>	9
- <i>Waarvan in hoger beroep</i>	1

Van de eenentwintig intrekkingen werden tien gebaseerd op een verstekvonnis en tien op een ambtsbericht van de AIVD. Eén keer werd een intrekking gebaseerd op een combinatie van beide. In dat laatste geval werd het ambtsbericht als aanvulling gebruikt.⁶² Zie tabel 3 voor een overzicht. De besluiten zijn genomen in de periode van 11 juli 2017 tot en met 27 januari 2020. In twee gevallen is uiteindelijk niet overgegaan tot de intrekking op grond van artikel 14 lid 4 RWN omdat er enkel openbare bronnen beschikbaar waren die onvoldoende werden beoordeeld om over te gaan tot een intrekking op grond van artikel 14 lid 4 RWN.

Tabel 3 Overzicht bron intrekkingzaken

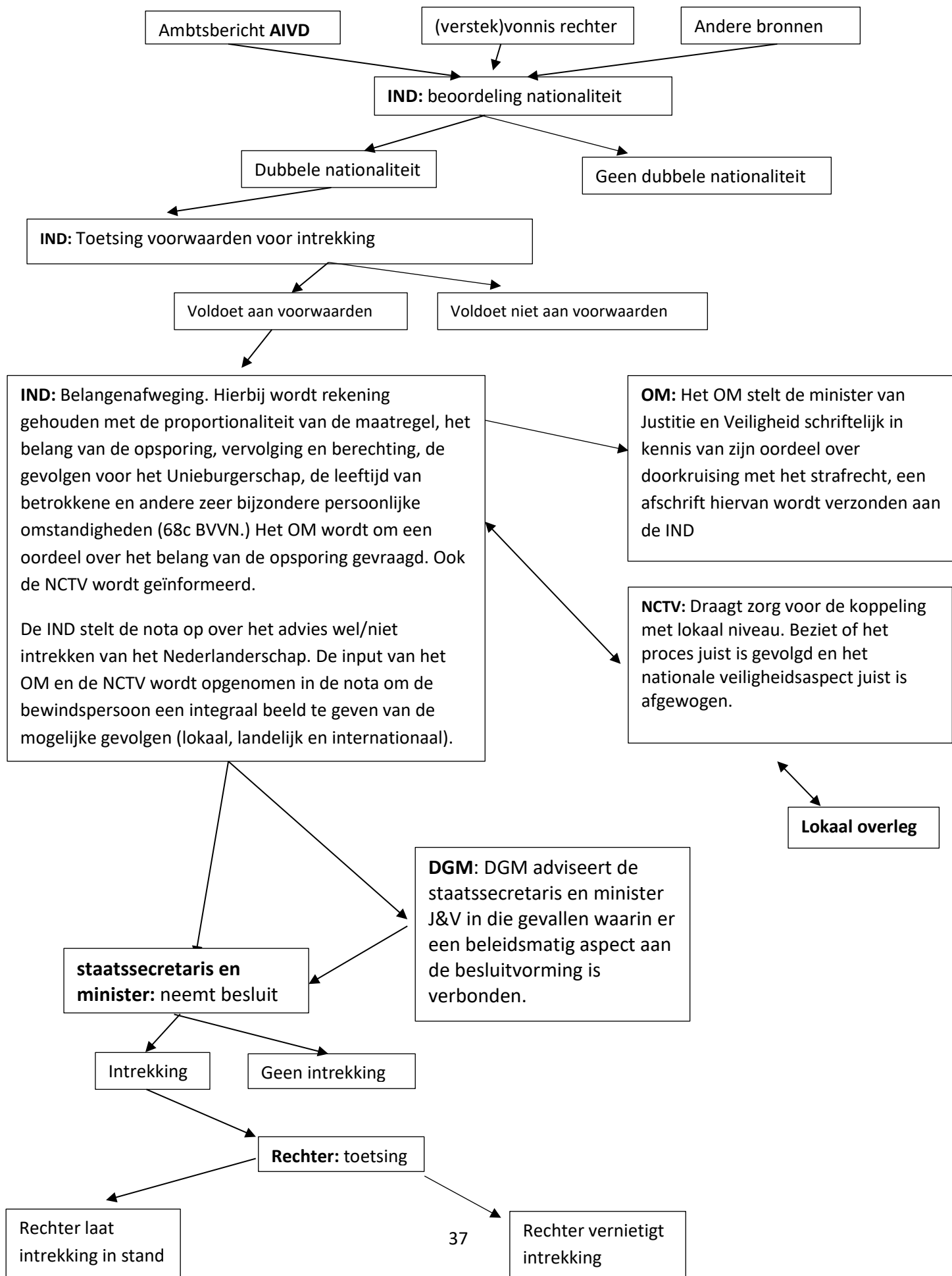
Totaal aantal intrekkingen	21
Gebaseerd op een verstekvonnis	10
Gebaseerd op een ambtsbericht van de AIVD	10
Combinatie	1

5.4 Besluitvormingsproces toepassing artikel 14 lid 4 RWN

De vraag die in deze paragraaf centraal staat is: wat is het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces ter zake van beslissingen over de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN? Op

⁶² De AIVD geeft aan dat een aanvullend ambtsbericht één keer is voorgekomen om een kennelijke fout te herstellen. Dit blijkt ook uit dossieronderzoek.

basis van de ontvangen documenten van de betrokken instanties en de interviews hebben we een schematische procesbeschrijving gemaakt. Deze schematische procesbeschrijving is terug te vinden in figuur 5. Het proces wordt per processtap besproken.



Start van het proces

Het proces van besluitvorming over de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN kan op drie manieren starten: met een ambtsbericht van de AIVD, met een (verstek)vonnis van een rechter of op basis van andere bronnen. Alle drie manieren worden hieronder beschreven.

Ambtsbericht AIVD

De eerste manier waarop het besluitvormingsproces inzake artikel 14 lid 4 RWN kan aanvangen, is met een ambtsbericht van de AIVD aan de IND waarin feiten worden beschreven die mogelijk voldoen aan artikel 14 lid 4 RWN.⁶³ De AIVD *kan* een ambtsbericht uitbrengen aan de IND maar kan ook besluiten dit niet te doen. Dit betekent dat de IND geen invloed heeft op het al dan niet uitbrengen van een ambtsbericht door de AIVD. Daarnaast bestaat er geen verplichting om binnen een bepaalde termijn een ambtsbericht uit te brengen.⁶⁴ De AIVD legt uit dat het bijvoorbeeld voor kan komen dat iemand wel is aangesloten bij een terroristische organisatie op de lijst, maar dat de AIVD voorsnog geen reden ziet om een ambtsbericht uit te brengen, bijvoorbeeld omdat de informatie die de AIVD van het betreffende land heeft, niet gedeeld kan worden. De IND gaat over tot handelen nadat de AIVD een ambtsbericht heeft uitgebracht.

Een ambtsbericht bestaat uit een document met onderliggende stukken. De onderliggende stukken zijn alleen inzichtelijk voor de AIVD en voor de rechter, indien de partijen die betrokken zijn bij de gerechtelijke procedure akkoord gaan met inzage door de rechter. De rechter heeft toegang tot de onderliggende stukken nodig om vast te stellen of wat in het ambtsbericht staat, steunt op voldoende bewijs. De IND krijgt van de AIVD alleen het eigenlijke ambtsbericht, wat een beknopt advies is, maar krijgt geen inzage in de onderliggende stukken. De boodschap in het ambtsbericht is dat de AIVD beschikt over betrouwbare informatie dat iemand zich geeft aangesloten bij een organisatie die op de lijst staat of een organisatie die gelieerd is aan een organisatie op de lijst. Daarnaast bevat het ambtsbericht een beschrijving van de activiteiten die door de uitreiziger zijn verricht en persoonlijke informatie zoals geboortedatum, datum van uitreizen, huwelijkse staat en eventuele kinderen. De AIVD geeft aan dat elke zin in het ambtsbericht onderbouwd wordt met onderliggende stukken.

In het ambtsbericht schrijft de AIVD onder meer over de activiteiten van de uitreiziger. Hiertoe is overleg geweest met de IND zodat het ambtsbericht de toets van artikel 14 lid 4 RWN bij de IND kan doorstaan. De AIVD geeft aan dat de AIVD en de IND de juridische kaders naast elkaar hebben gelegd en onder andere hebben besproken wat de juiste formulering in het ambtsbericht dient te zijn. Ook is tussen de AIVD en IND besproken welke handelingen een uitreiziger moet hebben verricht om tot intrekking te kunnen besluiten. De AIVD geeft aan dat naast de feitelijke handelingen ook de intentie van de uitreiziger van belang is. Als iemand wordt gedwongen handelingen te verrichten voor een terroristische organisatie dan zal de AIVD geen ambtsbericht uitbrengen. In die gevallen is er volgens de AIVD geen sprake van aansluiting.

De Handleiding Rijkswet op het Nederlandschap 2003 vermeldt hierover het volgende:

⁶³ Artikel 62 lid 1 Wet op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017). Zie voor meer informatie over het handelen van de AIVD ook het Toezichtsrapport. Over het handelen van de AIVD in het kader van intrekking van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid (Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, 2020).

⁶⁴ Dit is alleen anders als een ambtsbericht van de AIVD als aanvullende informatie gebruikt wordt terwijl de zaak al onder de rechter is.

Om het Nederlanderschap te kunnen intrekken moet sprake zijn van aansluiting bij een organisatie op de hiervoor genoemde lijst. De intrekking kan alleen plaatsvinden als betrokkene bij de organisatie was of zich heeft aangesloten op of na 11 maart 2017 (zie ECLI:NL:RVS:2019:990; ECLI:NL:RVS:2019:1246).

Uit de memorie van toelichting (TK, 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3) blijkt wat de wetgever met het begrip aansluiting bedoelt. Voordat sprake is van 'aansluiting' moeten twee voorwaarden zijn vervuld:

- 1. Op grond van de gedragingen moet kunnen worden vastgesteld dat boven redelijke twijfel is verheven dat de betrokkene de door de terroristische organisatie nagestreefde doelen onderschrijft en dat hij de intentie heeft om zich bij deze organisatie aan te sluiten;
- 2. De betrokkene moet feitelijke handelingen voor of ten behoeve van de terroristische organisatie verrichten.

Ad 1: Met de voorwaarde van de uit de gedragingen van betrokkene blijkende intentie om zich aan te sluiten is gegarandeerd dat altijd sprake is van vrijwillige aansluiting. De intentie tot aansluiting kan bijvoorbeeld blijken uit eerdere uitingen van betrokkene, bijvoorbeeld op internet of op sociale media.

Ad 2: Aansluiting bij een terroristische organisatie in de zin van artikel 14 lid 4 RWN kan onder meer blijken uit:

- Een ambtsbericht dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten uitbrengen aan het hoofd van de IND;
- Informatie overheidsdiensten, zoals bijvoorbeeld politie of van het openbaar Ministerie;
- Een verstekvonnis.

De intrekking van het Nederlanderschap vindt alleen plaats als de betrokkene ongewenst kan worden verklaard. De ongewenstverklaring is noodzakelijk om de legale terugkeer naar Nederlands grondgebied te voorkomen. Redenen om van de ongewenstverklaring af te zien kunnen in de eerste plaats zijn gelegen in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Gedacht kan worden aan de situatie dat het belang van betrokkene om ongehinderd in Nederland zijn gezinsleven te kunnen uitoefenen zwaarder weegt dat het belang van de Nederlandse staat. Gelet op de ernst van de bedreiging van de nationale veiligheid bij een dreigende terroristische aanslag zal ongewenstverklaring alleen in uitzonderingssituaties niet aan de orde zijn. Als ongewenstverklaring niet mogelijk is wordt van de intrekking van het Nederlanderschap afgezien.

De intrekking van het Nederlanderschap vindt niet plaats als de betrokken persoon zich in Nederland bevindt. In dat geval ligt aanhouding en strafrechtelijke vervolging meer in de rede dan het intrekken van het Nederlanderschap. Als de betrokkene vervolgens onherroepelijk voor een terroristisch misdrijf wordt veroordeeld zal het Nederlanderschap in beginsel op grond van artikel 14, tweede lid, RWN kunnen worden ingetrokken.

De intrekking van het Nederlanderschap vindt evenmin plaats als staatloosheid daarvan het gevolg is of als de betrokkene jonger is dan zestien jaar.

Uit het interview met de AIVD blijkt dat tot nu toe alle ambtsberichten hebben geresulteerd in een intrekking van het Nederlanderschap, met uitzondering van een geval waarin de persoon Nederland al weer was ingereisd voordat tot intrekking van het Nederlanderschap was overgegaan. Volgens de AIVD zijn hier twee oorzaken voor: de AIVD en de IND hebben via twee liaisons van de IND overleg over het ambtsberichten en de AIVD geeft aan er goed van op de hoogte te zijn of iemand is aangesloten bij een terroristische organisatie die op de lijst staat. De IND geeft aan dat het één keer is voorgekomen dat er wel een ambtsbericht van de AIVD was maar dat niet is overgegaan tot

intrekking. De reden was dat betrokkene in de periode tussen het uitbrengen van het ambtsbericht en het uitbrengen van het advies door de IND al weer naar Nederland was gekomen.

De AIVD geeft aan dat het veel capaciteit kost om een ambtsbericht op te stellen. Toch heeft deze taak intern prioriteit gekregen en gaat de AIVD de gangen na van alle uitreizigers met een dubbel paspoort. Ook geeft de AIVD aan dat de organisatie ook nu nog (februari 2020) gefocust is op uitreizigers met een dubbele nationaliteit omdat het kan voorkomen dat de dienst nu misschien nog onvoldoende informatie heeft maar de dienst op een later tijdstip, als er meer informatie beschikbaar komt, alsnog een ambtsbericht kan uitbrengen. De AIVD geeft aan dat op dit moment (februari 2020) een groep van ongeveer 100 personen in aanmerking komt voor het ontnemen van de dubbele nationaliteit.

Op 1 maart 2017 trad artikel 14 lid 4 RWN in werking, op 11 maart 2017 werd de lijst met terroristische organisaties vastgesteld door de minister. Gelet op de uitspraken van de Afdeling van 17 april 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:990; ECLI:NL:RVS:2019:1246) moet een intrekking worden onderbouwd met informatie over de feitelijke situatie op of na 11 maart 2017 omdat voor die datum weliswaar artikel 14 lid 4 RWN al gold maar nog geen lijst met organisaties bekend was gemaakt.⁶⁵ De bekendmaking van een dergelijke lijst is noodzakelijk om over te kunnen gaan tot het intrekken van het Nederlanderschap omdat het verrichten van bepaalde handelingen voor een organisatie die op de lijst is geplaatst, één van de voorwaarden is om over te gaan tot intrekking. De AIVD geeft aan de informatie van voor maart 2017 wel te gebruiken om bijvoorbeeld een beeld te schetsen van de situatie van de uitreiziger.

(Verstek)vonnis OM

Niet alleen een ambtsbericht van de AIVD kan de aanleiding zijn voor het intrekken van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN, ook een (verstek)vonnis kan daartoe aanleiding geven. Het gaat hier om veroordelingen wegens een terroristisch misdrijf. In tien zaken is de intrekking gebaseerd op een vonnis van een Nederlandse rechtbank, in één zaak op een combinatie van een vonnis en een aanvullend ambtsbericht van de AIVD. Een aantal van deze zaken is gepubliceerd op rechtspraak.nl. Opvallend is dat in 2017 en 2018 alle intrekkingen zijn gebaseerd op een (verstek)vonnis. Sinds mei 2019 zijn alle intrekkingen gebaseerd op een ambtsbericht van de AIVD. Sinds maart/april 2019 wordt de IND door de Justitiële Informatiedienst (Justid) geïnformeerd (middels een hit) als een persoon is veroordeeld voor een terroristisch misdrijf. Daarvoor liep de samenwerking met het OM stroever.⁶⁶ Tussen het OM en de IND is er discussie geweest over de vraag wat de gevolgen zijn van het intrekken van het Nederlanderschap voor de mogelijkheden van het OM over te gaan tot vervolging.⁶⁷

De IND en het OM geven aan dat er inmiddels bijna geen verstekvonnissen meer worden gewezen. Het OM geeft aan dat het er mee gestopt is om mensen bij verstek te vervolgen. Dit is gebaseerd op zowel ervaringen bij eerdere verstekzaken als op de huidige jurisprudentie. Het OM geeft aan dat gelet op de situatie ter plaatse (Syrië) er waarschijnlijk veel mensen zijn gesneuveld en een aantal mensen ook in kampen of detentie zitten. Het OM geeft aan dat deze mensen niet bij verstek veroordeeld kunnen worden. Het OM heeft niet het volledige overzicht wie dat betreft. Het OM heeft nog wel de intentie om te vervolgen, maar alleen als de persoon in Nederland is of als bekend is dat de persoon nog wel in leven is maar niet bij de berechting aanwezig wil zijn. Het OM geeft aan

⁶⁵ Zie voor meer informatie paragraaf 5.4.

⁶⁶ Zie voor meer informatie over de samenwerking paragraaf 5.6.

⁶⁷ Zie over de vraag of het OM nog rechtsmacht heeft ook: HR 12 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1230

dat de vervolging ook een signaalfunctie had. Doel was om mensen die afstand nemen van de rechtsstaat te laten zien dat de Nederlandse rechtsstaat hen niet is vergeten. Het OM geeft aan dat de rechtbank in toenemende mate aangaf zaken niet meer bij verstek te willen afdoen omdat onduidelijk was of de persoon nog leefde en waar deze verbleef. Het OM geeft aan toen te zijn gestopt met vervolgen. Het lijkt er dus op dat het OM gestopt is met vervolgen wegens eerdere ervaringen van het OM en omdat er nog maar een beperkte strijd is in bepaalde landen.

Andere bronnen

De derde mogelijkheid om de besluitvorming over intrekking van het Nederlanderschap te starten wordt in het document 'Proces afstemming en besluitvorming intrekken Nederlanderschap' van de IND 'andere bronnen' genoemd.⁶⁸ Een voorbeeld dat in het document wordt genoemd is een strafrechtelijke veroordeling in het buitenland. In het interview met de IND wordt gesproken over 'openbare bronnen', zoals bijvoorbeeld meldingen of foto's op het internet. De medewerkers van de IND geven aan dat zij dit zelf geen goede bron vinden voor het intrekken van het Nederlanderschap. Uit het dossieronderzoek blijkt dat in twee gevallen op grond van openbare bronnen is overwogen over te gaan tot intrekking van het Nederlanderschap. Navraag bij de IND heeft geleerd dat uiteindelijk niet tot intrekking is overgegaan omdat er enkel openbare bronnen beschikbaar waren en deze als te zwak aangemerkt worden.

De IND geeft ook aan dat het nog interessant is wat dan gedaan wordt met de informatie die het OM heeft terwijl het niet meer overgaat tot verstekvervolging. De IND geeft aan dat dit de vraag oproept of op grond van deze informatie wel overgegaan zou kunnen worden tot een intrekking op grond van artikel 14 lid 4 RWN maar dat deze discussie nog niet is afgerond. Vanuit de IND wordt ook aangegeven dat een mogelijk bezwaar is dat een strafrechter niet over deze informatie geoordeeld heeft en dat er onvoldoende bewijskracht is.

IND: vaststellen nationaliteit

Blijkt uit het ambtsbericht of het vonnis dat het gaat om een uitreiziger, dan is de volgende stap in het proces dat de IND de nationaliteit van de uitreiziger beoordeelt. De vraag is enerzijds of de uitreiziger wel de Nederlandse nationaliteit bezit, anderzijds of de uitreiziger meer dan één nationaliteit bezit. Is dat laatste niet het geval, dan kan het Nederlanderschap niet worden ingetrokken op grond van artikel 14 lid 8 RWN. Hoewel de AIVD aangeeft ook al te controleren op het in het bezit zijn van een dubbele nationaliteit en geen ambtsberichten uitbrengt als de dienst er niet van overtuigd is dat een uitreiziger een dubbele nationaliteit heeft, ligt deze beoordeling formeel bij de IND. Uit het dossieronderzoek volgt dat in twintig gevallen sprake is van een dubbele nationaliteit en in één geval van een meervoudige nationaliteit. Zie tabel 4 voor een overzicht.

Tabel 4 *Dubbele en meervoudige nationaliteit*

Dubbele nationaliteit	
Nederlands en Marokkaans	16
Nederlands en andere nationaliteit	4
Meervoudige nationaliteit	1
Totaal	21

⁶⁸ In de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 staat overigens vermeld dat aansluiting bij een terroristische organisatie (in de zin van artikel 14, vierde lid, RWN) onder meer kan blijken uit: een ambtsbericht dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten uitbrengen aan het hoofd van de IND, een verstekvonnis en informatie van overheidsdiensten (zoals bijvoorbeeld politie of het openbaar Ministerie).

De IND geeft aan dat het beoordelen van de nationaliteit lastig kan zijn doordat een tweede nationaliteit, in tegenstelling tot vroeger, niet meer geregistreerd wordt in de Basisregistratie Personen (BRP). De IND gaat daarom in de eigen systemen op zoek naar informatie over de nationaliteit van de ouders van de uitreizigers. Dat geeft mogelijk een beeld van de nationaliteiten die de uitreiziger mogelijk bezit en of hiervan afstand moet of kan worden gedaan bij verkrijging van het Nederlanderschap, bijvoorbeeld omdat de ouders of de persoon zelf genaturaliseerd zijn tot Nederlander. In principe moet bij naturalisatie afstand gedaan worden van een eerdere nationaliteit, zo volgt uit artikel 9 lid 1 sub b RWN. Hier zijn ook uitzonderingen op, bijvoorbeeld als het land waarvan de persoon ook de nationaliteit bezit, niet de mogelijkheid biedt om afstand te doen van de nationaliteit. Uit het onderhavige dossieronderzoek blijkt dat van dat laatste in veel gevallen sprake is. Als er ook geen bewijs is dat van de Nederlandse nationaliteit vrijwillig afstand is gedaan, wordt, zo volgt uit het dossieronderzoek, aangenomen dat sprake is van een dubbele nationaliteit. De IND geeft aan dat het tot nu toe nog niet is voorgekomen dat over de vaststelling van de nationaliteit(en) discussie is geweest bij de rechter.

In het nader rapport wordt hierover het volgende vermeld: ⁶⁹

In reactie op de vraag van de Afdeling over de kenbaarheid van de tweede nationaliteit in verband met het niet langer registreren van deze nationaliteit in de BRP kan het volgende worden gezegd. Vanaf 2014 wordt de andere dan de Nederlandse nationaliteit niet meer geregistreerd in de BRP (voorheen de GBA). Dat geldt echter alleen voor inschrijvingen in de BRP die worden gedaan vanaf 2014. Van de personen van wie voor 2014 gegevens zijn opgenomen in de BRP blijven de historische gegevens met betrekking tot de nationaliteit bewaard. In geval de Nederlandse nationaliteit is verkregen via optie of naturalisatie kan bovendien het dossier van de IND nog informatie bevatten over een eerdere nationaliteit. De nationaliteit is doorgaans ook te reconstrueren aan de hand van andere bronnen, bijvoorbeeld een geboorteakte of trouwakte. De registratie in de BRP vergemakkelijkt weliswaar de kenbaarheid van de nationaliteit, maar is hier geen voorwaarde voor.

IND: toetsen voorwaarden

Is van de betrokkene een dubbele of meervoudige nationaliteit vastgesteld, dan moet de IND vervolgens de voorwaarden voor de intrekking van het Nederlanderschap toetsen. Deze voorwaarden zijn:

- betrokkene is 16 jaar of ouder;
- betrokkene bevindt zich buiten het Koninkrijk;
- betrokkene heeft zich aangesloten bij een terroristische organisatie die door de minister op een lijst is geplaatst (het gaat hier om het Besluit vaststelling lijst organisaties die een bedreiging voor de nationale veiligheid vormen, Stcrt. 10 maart 2017, 2050307);
- een ongewenstverklaring is mogelijk.

Hierna lopen we deze voorwaarden langs.

Leeftijd

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de IND onderzoek doet naar de leeftijd van betrokkene. Op grond van artikel 14 lid 4 RWN kan alleen van personen van 16 jaar en ouder de Nederlandse nationaliteit worden ingetrokken. Opgemerkt moet worden dat uit artikel 68c BVVN volgt dat de leeftijd van een persoon, los van de vraag of de persoon 16 jaar of ouder is, ook een factor is die meegenomen moet

⁶⁹ Kamerstukken II 34 356, nr. 4., p. 8.

worden. Hierbij moet worden gedacht aan situaties waarin de persoon weliswaar de leeftijd van zestien jaren heeft bereikt maar nog niet de leeftijd van 18 jaren heeft bereikt,

Zich buiten het Koninkrijk bevinden

De IND doet ook onderzoek naar de vraag of de persoon zich buiten het Koninkrijk bevindt. Uit het dossieronderzoek blijkt dat daarvoor de Basisregistratie Personen (BRP) wordt geraadpleegd. De BRP bevat persoonsgegevens van inwoners van Nederland (ingezetenen) en van personen die Nederland hebben verlaten (niet ingezetenen). Deze niet ingezetenen worden geregistreerd in het Register niet ingezetenen (RNI) welk onderdeel is van de BRP. Deze kunnen ook informatie bevatten over de laatste verblijfplaats van de uitreiziger. Uit het dossieronderzoek blijkt ook dat in alle besluiten wordt geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat betrokkene zich niet buiten het Koninkrijk bevindt, onderbouwd met de datum waarop de persoon in Nederland uit de BRP heeft laten uitschrijven. In sommige gevallen wordt dit extra onderbouwd door te wijzen op het feit dat een vonnis bij verstek is gewezen en dat de betrokken persoon meermalen de kans heeft gehad om op zitting te verschijnen maar daar niet is verschenen. In een incidenteel geval wordt ook verwezen naar verklaringen van de betrokken persoon dat deze nooit meer naar Nederland wil afreizen. Uit het dossieronderzoek blijkt overigens dat in de besluitvorming met betrekking tot het intrekkingbesluit hier als laatste aan wordt getoetst voordat een beoordeling in het kader van artikel 68c BVVN wordt gemaakt.

Aansluiting bij een terroristische organisatie, blijkend uit gedragingen ten behoeve van die organisatie; gevaar nationale veiligheid

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in de motivering van het besluit tot intrekking als eerste wordt ingegaan op de vraag welke handeling of handelingen verricht zijn door de betrokken persoon. In alle gevallen wordt verwezen naar of het vonnis van de rechtbank of het ambtsbericht van de AIVD. In die gevallen waarin wordt verwezen naar het strafdossier, wordt soms een aanvulling van handelingen gegeven die zich hebben voorgedaan na het wijzen van het vonnis. Deze informatie is gebaseerd op openbare bronnen. Daarna dient de handeling gekwalificeerd te worden als een gedraging waaruit blijkt dat de persoon zich heeft aangesloten bij een organisatie die is geplaatst op de lijst.

Vervolgens dient nog vastgesteld te worden of de handeling is verricht ten behoeve van een terroristische organisatie en of deze handeling ook als aansluiting gekwalificeerd kan worden. Om welke organisatie het gaat wordt, zo volgt uit het dossieronderzoek, afgeleid uit hetzij het vonnis van de rechtbank, hetzij het ambtsbericht van de AIVD. Het antwoord op de vraag of het gaat om een handeling die als aansluiting gekwalificeerd kan worden, volgt ook uit het vonnis van de rechtbank of uit het ambtsbericht van de AIVD. In het interview met medewerkers van de IND wordt aangegeven dat de IND geen reden ziet om het anders op te schrijven dan in het ambtsbericht. Wel wordt eventueel informatie toegevoegd, bijvoorbeeld over de terroristische organisatie of uit openbare bronnen. Dit komt overeen met wat in de dossiers en de intrekkingbesluiten is aangetroffen. De IND geeft aan dat aanvullende informatie doorgaans niet nodig is omdat de AIVD al met duidelijke ambtsberichten komt.

In de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 (paragraaf 2.1 Ad 1) staat hierover de volgende informatie:

Doorgaans zal sprake zijn van een ambtsbericht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten dat de feiten bevat waaronder de aansluiting van betrokkene bij een van de organisaties op de lijst en de gedragingen van betrokkene waaruit deze aansluiting kan worden afgeleid. Het is aan Onze Minister om deze informatie te wegen en te beoordelen of de informatie kan leiden tot de intrekking van het Nederlanderschap. Op basis
--

van de in het ambtsbericht opgenomen feiten en gedragingen beoordeelt Onze Minister daarnaast het gevaar voor de nationale veiligheid.

Het is niet van doorslaggevend belang of betrokkene zelf geweld heeft gebruikt of heeft deelgenomen aan de gewelddadige strijd. De rol van betrokkene kan wel van belang zijn in het kader van de belangenafweging bij intrekking (zie in die zin: *Kamerstukken II 34 356*, nr. 3, blz. 7).

Behalve uit een ambtsbericht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten kan ook bijvoorbeeld uit een verstekvonnis of informatie van politie of het Openbaar Ministerie blijken dat sprake is van aansluiting in de zin van artikel 14, vierde lid, RWN.

Uit het dossieronderzoek volgt dat ten slotte wordt ingegaan op de vraag of betrokkene nog steeds is aangesloten bij een organisatie als bedoeld op de lijst. In de intrekkingbesluiten worden hier de volgende formulering voor gehanteerd: 'of de aansluiting niet langer gerechtvaardigd is.' In alle bestudeerde intrekkingbesluiten is dezelfde formulering gebruikt. De staatssecretaris stelt dat er geen gedragingen of daarmee verband houdende feiten of omstandigheden zijn op grond waarvan de conclusie dat betrokkene zich heeft aangesloten bij bedoelde organisatie(s) niet langer is gerechtvaardigd. Dit betekent dat de staatssecretaris bij gebrek aan informatie waaruit anderszins blijkt, ervan uit gaat dat de betrokkene nog steeds is aangesloten bij een organisatie als bedoeld op de lijst.

Ongewenstverklaring

Uit het dossieronderzoek blijkt dat alle besluiten tot intrekking gecombineerd worden met een ongewenstverklaring zoals bedoeld in artikel 67 lid 1 Vw 2000. In alle gevallen wordt op zowel de c-grond (gevaar voor openbare orde en nationale veiligheid) als de e-grond (internationale betrekkingen) een ongewenstverklaring opgelegd. Tegen zowel het intrekkingbesluit als de ongewenstverklaring wordt gecombineerd beroep van rechtswege ingesteld als niet uiterlijk op de achtentwintigste dag na bekendmaking van het besluit beroep is ingesteld door betrokkene zelf.⁷⁰ Uit het dossieronderzoek blijkt dat naast een toetsing aan de c- en de e-grond ook wordt getoetst of de ongewenstverklaring niet in strijd is met artikel 8 EVRM. In geen van de gevallen heeft artikel 8 EVRM aan een ongewenstverklaring in de weg gestaan. In de meeste gevallen wordt gesteld dat het niet is gebleken dat betrokkene nog familie- of gezinsleven in Nederland uitoefent omdat de persoon als geruime tijd is uitgeschreven uit de BRP. In sommige gevallen wordt ook verwezen naar het vonnis van de rechtbank waaruit blijkt dat de betrokkene Nederland is uitgereisd en zich definitief heeft gevestigd in het strijdgebied van een bijvoorbeeld ISIS of een andere terroristische strijdgroep. Daarnaast wordt vaak gesteld dat voor zover er al vanuit moet worden gegaan dat de ongewenstverklaring tot inmenging leidt in het familie- of gezinsleven tussen betrokkenen en de familieleden die in Nederland verblijven, de inmenging niet ongerechtvaardigd zou zijn omdat betrokkene zelf al meerdere jaren heeft gekozen om een zelfstandig bestaan in door ISIS of andere jihadistische strijdgroepen gecontroleerd gebied te leiden. De staatssecretaris stelt dat de persoon daarmee zelf de afweging heeft gemaakt om niet langer feitelijk in de nabijheid van zijn familieleden te verblijven en dat, gelet op het gevaar voor de nationale veiligheid en gelet op de internationale betrekkingen van Nederland, de ongewenstverklaring geen ongerechtvaardigde inmenging van het recht op eerbiediging van privé- en familielevens als bedoeld in 8 EVRM oplevert.

⁷⁰ Artikel 22a lid 3 (van rechtswege beroep door kopie besluit naar Rechtbank Den Haag) en lid 7 (gecombineerd beroep) RWN.

Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat in zes gevallen de betrokkene een kind of kinderen heeft. Dit heeft niet geleid tot de conclusie dat de ongewenstverklaring wel in strijd is met artikel 8 EVRM. In vier gevallen volgt uit de motivering dat de kinderen ook niet meer in Nederland verblijven. In twee gevallen is er sprake van een kind of kinderen uit een eerdere relatie die wel in Nederland verblijven, maar dat heeft niet geleid tot het afzien van het opleggen van de ongewenstverklaring. Dit wordt gemotiveerd door te stellen dat de ouder er zelf voor heeft gekozen om naar het buitenland te vertrekken en dat de intrekking geen verandering brengt in de relatie zoals aangegaan voor de intrekking van het Nederlanderschap.

NCTV: (lokaal) overleg

Naast het contact met het OM over de mogelijke doorkruising met het strafrecht, informeert de IND ook de NCTV over de casus. De IND verwerkt de input van de NCTV in een nota naar de staatssecretaris en minister waarin wordt geadviseerd om wel of niet in te trekken. De NCTV gaat na welk lokaal overleg benaderd moet worden voor input en neemt contact op met de regiehouder van de desbetreffende gemeente. De IND kan ook aansluiten bij een lokaal overleg.

Document 'Proces afstemming en besluitvorming intrekken Nederlanderschap' van de IND:

NCTV draagt zorg voor de koppeling tussen nationaal en lokaal niveau en informeert daarom lokaal over de casus met de suggestie IND uit te nodigen voor het lokaal casusoverleg (hierna: casusoverleg). De IND sluit indien mogelijk aan en zal de maatregel intrekking Nederlanderschap toelichten en het casusoverleg blijven informeren over ontwikkelingen. [...] De NCTV kan de gemeente(n) ondersteunen (vragen beantwoorden over de maatregel/adviseren over de aanpak). Gemeenten kunnen zich multidisciplinair voorbereiden op de maatregel en de eventuele impact op ouders of het netwerk.

De samenstelling van zo'n casusoverleg kan overigens verschillen. Het overleg wordt voorgezeten door de gemeente die de regie heeft. Verder kunnen, afhankelijk van de casus, OM, politie, maatschappelijk werk, reclassering en bijvoorbeeld de Raad voor de Kinderbescherming aansluiten. De NCTV sluit aan als daar behoefte aan is. Bij een intrekking informeert de NCTV het lokale overleg. Door de NCTV wordt aangegeven dat de insteek van deze overleggen veel breder dan alleen het bespreken van voornemens voor het intrekken van het Nederlanderschap. De rol van de NCTV is om te coördineren en instanties met elkaar in contact te brengen.

De NCTV geeft aan mee te kijken vanuit de 'veiligheidsbril' en soms nog contact te hebben met de IND om naar specifieke elementen te kijken vanuit het nationale veiligheidsbelang. Daarnaast geeft de IND aan dat de NCTV aandachtspunten van het lokale overleg aan de IND kan meegeven. Het kan hierbij gaan over mogelijke veiligheidsrisico's bij intrekking, de gevolgen voor betrokkenen, of er sprake is van inmenging in het familie- of gezinsleven en of er ook bijzondere persoonlijke omstandigheden zijn die meegenomen moeten worden.

De IND beschrijft het informeren van andere partijen in het document 'Proces afstemming en besluitvorming intrekken Nederlanderschap' als volgt:

De partijen die deelnemen aan het lokaal casusoverleg kunnen schriftelijk een beeld van betrokkene geven. Dit betreft mogelijke zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden van betrokkene (zie artikel 68c, BVVN), alsook - waar mogelijk - een inschatting welke impact het besluit kan hebben op de directe en/of breder omgeving van betrokkene zelf. De lokale informatie maakt deel uit van het advies aan de bewindslieden.

De betrokken gemeenteambtenaar uit het casusoverleg kan zijn/haar burgemeester informeren dat

betrokkene mogelijk in aanmerking komt voor intrekking van het Nederlanderschap en dat voorbereidingen worden getroffen om de bewindslieden in zake te adviseren en een besluit te vragen. De betrokken gemeente beziet in samenspraak met lokale partners per casus of, en zo ja welke, nazorg gepast is. De NCTV zal lokaal verzoeken na te gaan waar directe familie (met name ouders) woonachtig zijn met als doel ook die gemeenten te informeren. Met lokale partners wordt door de NCTV besproken wie de directe gezinsleden (en op welke wijze) zal attenderen op de publicatie in de Staatscourant.

IND: belangenafweging

Nadat is vastgesteld dat is voldaan aan de vereisten van artikel 14 lid 4 en 8 (het voorkomen van staatloosheid) RWN, wordt vervolgens beoordeeld of alsnog moet worden afgezien van intrekking van het Nederlanderschap. Deze belangenafweging vindt plaats naast de belangenafweging of een persoon ongewenst verklaard kan worden. De grondslag voor de belangenafweging in het kader van de intrekking van het Nederlanderschap is gelegen in artikel 68c BVVN. Van belang hierbij is dat de intrekking plaatsvindt met het oog op de nationale veiligheid. De IND beoordeelt in het kader van artikel 68c BVVN het volgende: de proportionaliteit van de intrekking, het belang van de opsporing, vervolging en berechting, het mogelijke verlies van het Unieburgerschap, de eventuele minderjarigheid van betrokkene en of er sprake is van zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden.

De Handleiding Rijkswet Nederlanderschap 2003 stelt het volgende over de belangenafweging:

De elementen die betrokken worden bij de belangenafweging zijn dwingend voorgeschreven in artikel 68c BVVN. Dit betekent dat de volgende elementen in ieder individueel besluit terug moeten komen:

- 1. de proportionaliteit van de maatregel, waaronder de rol die betrokkene vervult bij de in artikel 14, vierde lid, RWN bedoelde organisatie;
- 2. het eventuele belang van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf;
- 3. de gevolgen van het verlies van het unieburgerschap, als dit ten gevolge van de intrekking van het Nederlanderschap optreedt;
- 4. de eventuele minderjarigheid van betrokkene en zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden, voor zover deze relevant zijn voor de intrekking van het Nederlanderschap.

De elementen zijn niet limitatief voorgeschreven, ook andere elementen die relevant zijn voor de belangenafweging zullen worden betrokken.

In de memorie van toelichting is hierover het volgende opgenomen:

Daarnaast worden bij deze belangenafweging omstandigheden betrokken die samenhangen met de gedragingen van de persoon en andere omstandigheden. Hiervoor is in dit kader al genoemd dat bij het opstellen van het ambtsbericht de rol van de persoon bij de organisatie mee kan wegen in de belangenafweging. Voor de intrekking van het Nederlanderschap is niet van doorslaggevend belang of betrokkene meerderjarig of minderjarig is. De minderjarigheid kan, zeker wanneer er sprake is van bijkomende omstandigheden zoals een grote gevoeligheid voor beïnvloeding door anderen, wel meewegen in de proportionaliteitsafweging. Overigens geldt dit alleen voor minderjarigen die zich zelfstandig hebben aangesloten bij de terroristische organisatie. Bij jonge kinderen die als lid van een gezin meeverhuizen met ouders die zich inzetten voor de terroristische organisatie zal niet worden aangenomen dat zij zich aansluiten bij deze organisatie.

Tot slot kan deze belangenafweging ook een Europeesrechtelijke dimensie hebben, wanneer de intrekking van het Nederlanderschap ook leidt tot verlies van het Unieburgerschap. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 8. De belangrijkste omstandigheden die relevant zijn voor de belangenafweging zullen worden *vastgelegd* bij algemene maatregel van rijksbestuur.

Proportionaliteit

Het eerste vereiste dat voortvloeit uit artikel 68c BVVN is dat er een proportionaliteitstoets wordt uitgevoerd. Uit het dossieronderzoek blijkt dat over het algemeen wordt verwezen naar het vonnis dan wel het ambtsbericht om aan te geven welke handelingen zijn verricht voor een organisatie die op de lijst van de minister is geplaatst. Vervolgens wordt gesteld dat mag worden aangenomen dat de handelingen tot op heden voortduren en dat daarom het intrekken van het Nederlanderschap in het licht van de gedragingen van betrokkene proportioneel is. Hierbij wordt gerefereerd aan het feit dat de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN plaatsvindt om de nationale veiligheid te beschermen door de betrokken persoon te weren van het grondgebied van Nederland en de Europese Unie. Daarbij wordt in een aantal gevallen verwezen naar de Belgische terugkeerder die in 2015 verantwoordelijk was voor de aanslagen in Parijs.

Belang van de opsporing, vervolging, berechting en mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf

Een belangrijke factor voor de belangenafweging is volgens de IND de mogelijke doorkruising van de opsporing van strafrechtelijke zaken. De IND stelt een brief op ten behoeve van het OM en in de brief verzoekt de IND aan het OM aan te geven of naar diens oordeel de intrekking van het Nederlanderschap een doorkruising betekent van het belang om de betrokkene strafrechtelijk op te sporen, te vervolgen, te berechten en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. Het OM komt met een schriftelijke reactie. Deze brief wordt onderdeel van het dossier van de IND en de beoordeling van het OM gaat mee in het advies richting de staatssecretaris en de minister.

De memorie van toelichting meldt hierover het volgende:

Bij de intrekking van het Nederlanderschap zal een belangenafweging plaatsvinden. Bij deze belangenafweging gaat het onder andere om een afweging van de opportuniteit van de inzet van de maatregel in het licht van alternatieve maatregelen. Bij de intrekking van het Nederlanderschap zal het eventuele belang van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van de straf, alsmede het belang van het verzamelen van inlichtingen door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden meegewogen. Hoewel vanwege de universele rechtsmacht voor vele terroristische misdrijven vervolging en berechting vaak wel mogelijk zal zijn, wordt tenuitvoerlegging van de opgelegde straf uiteraard wel bemoeilijkt als aan betrokkene het Nederlanderschap is ontnomen en hij als ongewenst vreemdeling geen toegang tot Nederland meer heeft. Bovendien kan er sprake zijn van vervolging voor meerdere feiten, waarbij niet voor alle feiten universele rechtsmacht geldt. Men denke hierbij bijvoorbeeld aan verboden wapenbezit. Dat kan onder omstandigheden aanleiding zijn af te zien van intrekking van het Nederlanderschap. Daarnaast dient te worden voorkomen dat een strafrechtelijk onderzoek op een ontijdig moment zou worden doorkruist door de intrekking van het Nederlanderschap.

Het OM beoordeelt of er sprake is van doorkruising van het strafrecht. Uit het interview met de vertegenwoordiger van het OM blijkt dat volgens het OM het intrekken van het Nederlanderschap per definitie een doorkruising van de vervolgingsbelangen van het OM is. Het OM heeft strafrechtelijke onderzoeken uitgevoerd naar alle uitreizigers die zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie van de lijst. Op het moment dat het Nederlanderschap wordt ingetrokken is het voor het OM strafrechtelijk ingewikkelder om op te treden tegen misdrijven die uitreizigers hebben begaan na intrekking van het Nederlanderschap. Het OM vindt dat verdachten van aansluiting bij een terroristische organisatie in Nederland berecht moeten kunnen worden en dat de

eventuele straf ook uitgevoerd moet worden in Nederland.

Het OM stelt dat alleen bij uitzondering ervan wordt uitgegaan dat geen sprake is van doorkruising. Een medewerker van het OM geeft aan dat er één of twee gevallen zijn geweest waarbij het OM heeft aangegeven dat het geen bezwaren had tegen het intrekken van het Nederlandschap. In deze gevallen had iemand weliswaar de Nederlandse nationaliteit, maar woonde de betrokkene al jaren niet meer in Nederland. Deze persoon had geen binding met Nederland en was ook niet vanuit Nederland uitgereisd. Uit het dossieronderzoek blijkt dat het gaat om vier zaken waarin het OM heeft aangegeven dat het geen bezwaar heeft tegen de intrekking van het Nederlandschap. In al deze gevallen waarin het OM geen bezwaar had, was de intrekking gebaseerd op een vonnis. Overigens heeft het OM in de andere zes zaken waarin de intrekking ook gebaseerd was op een vonnis wel aangegeven dat de intrekking van het Nederlandschap mogelijk zou leiden tot een doorkruising van het belang van de opsporing, vervolging en berechting.

Het OM zet bij een intrekking van het Nederlandschap en een ongewenstverklaring van een uitreiziger het strafrechtelijke onderzoek door: voor alle mensen waarvan het OM op de hoogte is dat zij zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie in Syrië of Irak staat er een internationaal arrestatiebevel uit. Dit blijft bestaan na het intrekken van het Nederlandschap. Dit heeft volgens het OM ook te maken met de internationale veiligheid.

DGM en de IND geven aan dat er beleidsregels zijn voor het tijdelijk opheffen van de ongewenstverklaring.⁷¹ De IND geeft aan dat normaal gesproken de IND in mandaat beslist over het tijdelijk opheffen van de ongewenstverklaring. Echter, in gevallen waarin het om de nationale veiligheid draait, heeft de IND de afspraak dat dit soort zaken wordt voorgelegd aan de minister en staatssecretaris. In één geval is om opheffing gevraagd maar is het niet zover gekomen omdat de persoon als ongewenst vreemdeling Nederland is binnen gereisd. Zij was niet op de hoogte van de intrekking en ongewenstverklaring die een dag voordat zij zich meldde bij een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland bekend waren gemaakt. Uiteindelijk is zij door de Turkse autoriteiten op het vliegtuig gezet en op Schiphol aangekomen. Aan het opheffen van de ongewenstverklaring is toen niet meer toegekomen.

In de bezwaren van het OM is voorzien doordat betrokkene internationaal strafrechtelijk gesignaleerd zal blijven waarmee wereldwijd om de aanhouding van betrokkene wordt gevraagd. Bij het aantreffen van betrokkene zal een verzoek om tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring worden ingediend. Na inwilliging van een dergelijk verzoek zou hij worden aangehouden ter overbrenging naar Nederland om het gerechtelijk bevel tot vangenneming uit te voeren. Het OM kan dan voldoen aan de executieplicht en voorkomen wordt dat betrokkene feitelijk straffeloos zal blijven.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in het besluit tot intrekking uitgebreid wordt ingegaan op de bezwaren van het OM tegen de intrekking van het Nederlandschap. Wel wordt in alle besluiten een vergelijkbare motivering gebruikt. In sommige gevallen is de motivering uitgebreider omdat de reactie van het OM omvangrijker is. De kern van de argumenten die het OM gebruikt is dat het enerzijds niet mogelijk is om eventuele toekomstige strafzaken door te zetten omdat de verdachte niet aanwezig kan zijn bij de zitting vanwege de ongewenstverklaring. Dit leidt, aldus het OM, tot een

⁷¹ A4-3.7 Vc 2000.

mogelijke niet-ontvankelijkheid van het OM omdat de verdachte Nederland definitief niet kan inreizen. Ook betoogt het OM dat de straf niet geëxecuteerd kan worden. Anderzijds wordt door het OM betoogd dat het OM rechtsmacht verliest om toekomstige misdrijven te vervolgen, nu het Nederlandschap verloren gaat.⁷² In een aantal zaken wordt daarnaast betoogd dat het vonnis dat de aanleiding was voor de intrekking nog niet definitief is en dat een eventuele vrijspraak in hoger beroep gevolgen kan hebben voor het besluit tot intrekking. In de zaken waarin een ambtsbericht is uitgebracht heeft het OM steeds aangegeven dat het strafrechtelijk onderzoek nog niet was afgerond. In één geval heeft het OM betoogd dat er concreet zicht is op de verblijfslocatie van de persoon en daarmee op mogelijk handelen door het OM. Dit betrof de casus waarin de persoon zich een dag voor de intrekking meldde bij het consulaat en alsnog Nederland is ingereisd. Het advies van het OM was overigens voor de melding bij het consulaat uitgebracht.

De argumenten om toch tot intrekking over te gaan zijn dat de betrokkene gewoon strafrechtelijk gesignaleerd blijft en, indien de betrokkene wordt aangehouden, deze nog steeds op zitting aanwezig kan zijn als voldaan wordt aan de voorwaarden voor tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring. Uit de motivering van de besluiten volgt dat het verlies aan rechtsmacht geen argument is om af te zien van intrekking omdat het om een mogelijke toekomstige vervolging gaat. Ook wordt in de meeste besluiten waarbij het OM negatief heeft geadviseerd gesteld dat alleen als een omvangrijk dossier is opgebouwd, mogelijk van intrekking afgezien zou kunnen worden.

In tien van de onderzochte gevallen is de intrekking gebaseerd op een (verstek)vonnis. Uit het dossieronderzoek volgt dat het argument van het OM dat er mogelijk nog vrijspraak volgt omdat het vonnis nog niet onherroepelijk is door de staatssecretaris wordt weerlegd met het argument het niet gaat om een intrekking van het Nederlandschap op grond van artikel 14 lid 2 RWN, waarvoor een onherroepelijk vonnis noodzakelijk is, maar om een intrekking op grond van artikel 14 lid 4 RWN. De staatssecretaris betoogt dat bij een intrekking op grond van artikel 14 lid 4 RWN het vonnis enkel relevant is voor het beoordelingskader maar niet redengevend is voor de intrekking. De relevante feiten en omstandigheden kunnen zich volgens de staatssecretaris ook bij het geval van een eventuele vrijspraak onverminderd voordoen.

Deze hierboven beschreven argumentatie in de intrekkingsbesluiten lijken te bevestigen wat door het OM in een interview is aangegeven. Het OM heeft aangegeven dat de minister in de strijd tegen het jihadisme meerdere instrumenten tot zijn beschikking heeft die in sommige gevallen met elkaar botsen. Uit het dossieronderzoek blijkt dat het OM in 17 gevallen heeft aangegeven dat er sprake kan zijn van een mogelijke doorkruising. Het OM geeft aan dat de staatssecretaris en minister bevestigen dat de belangen van het OM worden doorkruist, maar dat hij daarnaast ook moet kijken naar de belangen van de nationale veiligheid. In vier zaken heeft het OM aangegeven dat geen bezwaar bestond tegen intrekking van het Nederlandschap.

Verlies Unieburgerschap

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in alle gevallen waarin het Nederlandschap is ingetrokken ook het Unieburgerschap verloren is gegaan omdat geen van de betrokkene ook een nationaliteit van een

⁷²Hoewel vanwege de universele rechtsmacht voor vele terroristische misdrijven vervolging en berechting vaak wel mogelijk zal zijn, wordt tenuitvoerlegging van de opgelegde straf uiteraard wel bemoeilijkt als aan betrokkene het Nederlandschap is ontnomen en hij als ongewenst vreemdeling geen toegang tot Nederland meer heeft. Bovendien kan er sprake zijn van vervolging voor meerdere feiten, waarbij niet voor alle feiten universele rechtsmacht geldt. Men denke hierbij bijvoorbeeld aan verboden wapenbezit. Dat kan onder omstandigheden aanleiding zijn af te zien van intrekking van het Nederlandschap.' *Kamerstukken II 2015-2016, 34 356 (R2064), nr. 3, p. 8.*

andere lidstaat had. Dit betekent dat er ook een evenredigheidstoets uitgevoerd moet worden omdat met het verlies van dit Unieburgerschap ook rechten verloren gaan zoals het recht op toegang tot het grondgebied van de Europese Unie. De staatssecretaris oordeelt in de bestudeerde dossiers dat het verlies van Unieburgerschap niet leidt tot het niet intrekken van het Nederlanderschap. Belangrijk argument is dat de betrokkene er zelf voor heeft gekozen om het grondgebied van de Unie te verlaten en niet actief gebruik maakt van zijn EU-burgerschapsrechten. Daarnaast wordt gesteld dat uit de handelingen die zijn verricht nadat de betrokkene Nederland heeft verlaten, ook kan worden afgeleid dat de betrokken persoon niet hecht aan het Unieburgerschap en dat gelet op de aansluiting bij een organisatie op de lijst en de handelingen die verricht zijn voor die organisatie, de betrokkene sterk gekant is tegen de Europese waarden en zijn instituties. In alle bestudeerde dossiers wijst de staatssecretaris ook op het feit dat Nederland een bijzondere verplichting is aangegaan met de invoering van het Akkoord van Schengen jegens andere Lidstaten om in het kader van buitengrensbewaking het gemeenschappelijk grondgebied te vrijwaren van personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid.

Leeftijd van betrokkene

Bij de belangenafweging in het kader van artikel 68c BVVN dient ook de eventuele minderjarigheid van betrokkene meegewogen te worden. In geen van de dossiers heeft dit tot opmerkingen geleid.

Zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden

Ten slotte dienen zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden meegewogen te worden bij de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN. In bijna alle gevallen wordt een standaardformulering gebruikt waarin wordt vermeld dat er niet is gebleken van zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden. In één dossier wordt melding gemaakt van een kind in Syrië waarvan onduidelijk is of het kind de Nederlandse nationaliteit van rechtswege heeft verkregen maar dat de intrekking van het Nederlanderschap van de ouder geen gevolgen heeft voor het minderjarige kind.

68c lid 2 BVVN: toetsing aan artikel 8 EVRM

Gelet op artikel 68c lid 2 BVVN kan een intrekking van het Nederlanderschap niet plaatsvinden als deze in strijd is met artikel 8 EVRM. Bij het besluit tot ongewenstverklaring vindt dan ook een toets in het kader van artikel 8 EVRM plaats. In de bestudeerde intrekkingbesluiten is geen expliciete toets aan artikel 8 EVRM opgenomen. Deze toets is wel te vinden in het besluit tot ongewenstverklaring. Dit is in overeenstemming met de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 waarin bij de toelichting op artikel 14 lid 4 RWN wordt vermeld dat deze toets aan artikel 8 EVRM wordt opgenomen in het besluit tot ongewenstverklaring.

IND: opstellen nota

De IND stelt een nota op. Deze nota wordt voorgelegd aan alle betrokken partijen (Nationale Politie, OM, NCTV, AIVD, DT&V en DMG). Daarna wordt de nota voorgelegd aan de minister en staatssecretaris.⁷³

⁷³ In het document 'Proces afstemming en besluitvorming intrekken Nederlanderschap' wordt hierover het volgende geschreven: Wanneer bij het OM tussentijds nieuwe informatie bekend wordt ten aanzien van betrokkene dat effect heeft op het strafrechtelijke belang (betrokkene duikt bijv. op in Turkije), zal het OM dat actief melden aan de minister van J en V (IND).

Reactie Directoraat-Generaal Migratie (DGM)

De IND stelt een nota op voor de bevoegde bewindspersoon waarin een advies wordt geformuleerd over het al dan niet intrekken van het Nederlanderschap. Eén van de actoren die hiervoor input levert is DGM. De input van DGM ziet vooral op beleidsmatige aspecten. DGM legt uit dat het de belangenafweging niet opnieuw doet. Ook geeft DGM aan dat als aan de voorwaarden tot intrekking is voldaan, DGM over het algemeen zal adviseren om over te gaan tot intrekking. DGM geeft aan in te stemmen met het advies in de nota van de IND aan de staatssecretaris en de minister.

Minister/staatssecretaris: beslissing

‘Alvorens een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap wordt genomen wordt dit ter beoordeling aan Onze Minister voorgelegd’, aldus de Handleiding (14-4, paragraaf 3). De minister is bevoegd inzake de RWN. In de beleidsverdeling tussen de minister en de staatssecretaris heeft de minister de staatssecretaris echter belast met aangelegenheden betreffende de RWN.⁷⁴ De minister zelf is verantwoordelijk voor nationale veiligheid. Omdat de intrekkingen gebaseerd zijn op de nationale veiligheid, dient de nota van de IND aan beide bewindslieden te worden voorgelegd. Uiteindelijk neemt de staatssecretaris de beslissing om het Nederlanderschap in te trekken. Navraag bij DGM leert dat beide bewindslieden min of meer tegelijk de nota van de IND met daarin het advies om wel of niet in te trekken voorgelegd krijgen. Zowel de IND als DGM verklaart dat in overleg wordt besloten om wel of niet tot intrekking over te gaan. Mocht de staatssecretaris wel willen intrekken en de minister niet, of omgekeerd, dan geeft DGM aan dat het dan onderwerp van overleg zal worden. DGM geeft ook aan dat zolang er geen overeenstemming is bereikt tussen de bewindspersonen, het niet aannemelijk is dat er iets gebeurt in het dossier. DGM geeft ook aan dat het nog niet is voorgekomen dat de staatssecretaris en de minister van mening verschilden over het wel of niet intrekken van het Nederlanderschap.

Informeren betrokkene en familie van betrokkene

Mocht de staatssecretaris besluiten tot het intrekken van het Nederlanderschap, dan wordt een brief verstuurd naar het laatst bekende adres van de betrokkene. Daarnaast kan de familie, in afstemming met de NCTV, op de hoogte worden gebracht. Daarnaast worden het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap en het besluit tot ongewenstverklaring gepubliceerd in de Staatscourant. De IND geeft aan dat het versturen van een brief naar het laatst bekende adres van de betrokkene een wettelijke verplichting is voor het bekend maken van besluiten.⁷⁵

Bij het informeren van de familieleden speelt de NCTV een rol. De NCTV geeft aan dat het een beleidsbeslissing is om de familie op de hoogte te stellen, zodat familieleden bijvoorbeeld niet pas na een jaar met het intrekken van het Nederlanderschap geconfronteerd worden. De NCTV stelt, indien door de gemeente wenselijk wordt geacht, een brief op voor familieleden en de gemeente van het laatst bekende adres neemt vervolgens contact op met de familieleden.

Rechter: toetsing

De intrekking van het Nederlanderschap heeft direct gevolg. Betrokkene krijgt vier weken de tijd om rechtsmiddelen tegen het besluit aan te wenden.⁷⁶ In eerste instantie dient beroep ingesteld te

⁷⁴ Besluit bekendmaking taak Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 19 augustus 2019, *Stcrt.* 2 september 2019, nr. 48005.

⁷⁵ Zie artikel 3:40 jo 3:41 Awb.

⁷⁶ Artikel 22a lid 2 RWN.

worden bij de Rechtbank Den Haag.⁷⁷ Omdat de betrokkene niet meer in Nederland verblijft – dit is immers één van de voorwaarden om tot intrekking over te gaan – is het lastig om rechtsmiddelen aan te wenden. Daarom is in artikel 22a lid 3 RWN bepaald dat op uiterlijk de achtentwintigste dag na bekendmaking van het besluit tot intrekking de minister de rechtbank in kennis stelt van het besluit. Deze kennisgeving wordt aangemerkt als het instellen van beroep van rechtswege. Ook voegt de rechtbank, indien nodig, een advocaat toe (art. 22b lid 5 RWN). De IND heeft verklaard dat in alle gevallen van rechtswege beroep is ingesteld. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat in één geval betrokkene wel contact heeft gehad met zijn advocaat en dat de toegevoegde advocaat door de rechtbank is vervangen door de advocaat van betrokkene. Daarnaast komt uit het dossieronderzoek naar voren dat in het geval waarin de betrokkene zich had gemeld bij het consulaat beroep is ingesteld door de gemachtigde van betrokkene. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat in minimaal één geval de ouders van betrokkene beroep hebben ingesteld. Dit beroep is door de rechtbank niet-ontvankelijk verklaard omdat de ouders niet als belanghebbende aangemerkt kunnen worden.

5.5 Rechterlijke beoordeling rechtmatigheid intrekkingbesluiten

De vraag die in deze paragraaf centraal staat, is: wat is de motivering van het oordeel van de bestuursrechter in de zaken waarin uitspraak is gedaan over de rechtmatigheid van de intrekkingbesluiten? Deze vraag beantwoorden wij aan de hand van een jurisprudentieanalyse. Voor wat betreft de aantallen geldt het volgende. Tot eind april 2020 hebben 21 intrekkingen van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 Rijkswet op het Nederlanderschap plaatsgevonden. Er zijn zeven uitspraken van de Rechtbank Den Haag – de bevoegde rechtbank op grond van artikel 22a RWN – gepubliceerd op rechtspraak.nl. In vijf uitspraken van de Rechtbank Den Haag bleven de intrekkingbeslissingen in stand. In twee uitspraken oordeelde de rechtbank tot niet-ontvankelijkheid. De Afdeling vernietigde deze twee uitspraken van de rechtbank in hoger beroep. In beide gevallen werden besluiten ook door de Afdeling vernietigd. Verder zijn vijf intrekkingbesluiten door de Staatssecretaris ingetrokken omdat vermoed werd dat zij in rechte niet in stand zouden blijven. Dat betekent dat momenteel nog veertien intrekkingbesluiten van kracht zijn.

In totaal zijn dus zeven uitspraken door de Rechtbank Den Haag gedaan. In deze paragraaf analyseren we de zeven uitspraken die door de Rechtbank Den Haag in beroep zijn gedaan en de uitspraken van de Afdeling die hierboven reeds werden aangehaald. Gelet op het geringe aantal intrekkingen is daarmee een sluitend beeld geschetst van de jurisprudentie over de besluiten die bij het sluiten van dit onderzoek op grond van artikel 14 lid 4 RWN zijn genomen. Eerst komt een bespreking van de Afdelingsuitspraken, gevolgd door een bespreking van de rechtbankuitspraken.

De Afdelingsuitspraken

Op 17 april 2019 deed de Afdeling uitspraak in twee zaken (ECLI:NL:RVS:2019:990 en ECLI:NL:RVS:2019:1246) waarin door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hoger beroep was ingesteld tegen uitspraken van de rechtbank over de rechtmatigheid van de kennisgevingsregeling van artikel 22a lid 3 RWN. In beide zaken was door de rechtbank geoordeeld dat de kennisgevingsregeling in strijd was met het beginsel van effectieve rechtsbescherming zoals neergelegd in het Europese recht. De regeling van artikel 22a lid 3 RWN werd door de rechtbank onverbindend geacht wegens strijd met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De rechtbank meende dat het recht van verdediging, meer specifiek het recht te

⁷⁷ Artikel 22a lid 1 RWN.

worden gehoord door de kennisgevingsregeling wordt geschonden. Doordat de staatssecretaris de rechtbank in kennis had gesteld, was de kans groot dat betrokkene niet op de hoogte was geweest, niet had gecommuniceerd met zijn advocaat en daardoor geen feiten of omstandigheden naar voren had gebracht die van belang zijn voor de beoordeling van de evenredigheid van het verlies van Unieburgerschap en de beoordeling van de ongewenstverklaring. Ook oordeelde de rechtbank dat zij de beroepen niet integraal kon beoordelen omdat betrokkene niet in staat was geweest alle feiten in te brengen. De beroepen werden vervolgens niet-ontvankelijk verklaard wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag voor de ingediende beroepschriften. Dit oordeel werd in hoger beroep door de Afdeling gecorrigeerd. De Afdeling meent, anders dan de rechtbank, dat de beperking van de rechtsbescherming die in de kennisgevingsprocedure besloten ligt de wezenlijke inhoud van artikel 47 van het Handvest eerbiedigt en dus geen onduidbare ingreep behelst als bedoeld in het arrest Sacko (ECLI:EU:C:2017:591).⁷⁸ Weliswaar levert de kennisgevingsprocedure ook volgens de Afdeling een *beperking* op van het recht op effectieve rechtsbescherming, omdat de betrokkene in de regel niet op de hoogte is van de intrekking van zijn Nederlanderschap en ongewenstverklaring en daarover dus geen contact heeft met de aangewezen raadsman, maar deze beperking is volgens de Afdeling wél gerechtvaardigd.

De Afdeling komt vervolgens tot een vernietiging van de intrekkingbesluiten door zelf in de zaak te voorzien op grond van de volgende redenering. De intrekking van het Nederlanderschap had plaatsgevonden op de grondslag van het per 1 maart 2017 ingevoerde artikel 14 lid 4 RWN. De Nederlandse overheid moest daartoe bewijs leveren dat er sprake was van het zich hebben aangesloten bij een of meer terroristische organisaties die op de door de minister gepubliceerde zwarte lijst staan. In de intrekkingbesluiten werd daartoe verwezen naar het bewijs zoals vermeld in een strafrechtelijk vonnis van de Rechtbank Den Haag van 10 december 2015 (ECLI:NL:RBDHA:2015:14365, zie r.o. 3 van de uitspraak van 17 april 2019 met nummer ECLI:NL:RVS:2019:990), respectievelijk in een strafrechtelijk vonnis van de Rechtbank Den Haag van 22 juli 2016 (ECLI:NL:RVS:2019:1249, r.o. 2). In de uitspraken worden echter feiten aangehaald die zijn gepleegd op of na 11 maart 2017. Aangezien er geen bewijs was geleverd dat de aansluiting bij de terroristische organisaties nog voortduurde toen die regeling werd ingevoerd (in maart 2017), was volgens de Afdeling sprake van een intrekkingbesluit met terugwerkende kracht. Omdat dit in strijd is met de rechtszekerheid concludeerde de Afdeling dat in beide zaken de intrekking van het Nederlanderschap niet in stand kon blijven.

De betekenis van de uitspraak van de Afdeling is dat daarmee vaststaat dat intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN alleen is toegestaan op grond van feiten die dateren van op of na 11 maart 2017, de datum waarop het besluit tot vaststelling van de lijst met organisaties waarnaar artikel 14 lid 4 RWN verwijst in werking is getreden.

Rechtbankuitspraken

Tot en met 1 juli 2020 zijn zeven uitspraken gedaan door de Rechtbank Den Haag over de rechtmatigheid van intrekkingbesluiten. Twee van deze uitspraken (beide van 26 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7615 en ECLI:NL:RBDHA:2018:7617) kwamen hierboven reeds aan de orde. In deze uitspraken oordeelde de rechtbank de kennisgevingsregeling van artikel 22a lid 3 RWN onverbindend wegens strijd met het Unierecht en verklaarde de beroepen vervolgens niet-ontvankelijk wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag voor de ingediende beroepschriften. De Afdeling kwam tot andere oordelen in beide zaken, zoals hiervoor besproken.

⁷⁸ Artikel 47 Handvest EU is niet absoluut. Dit betekent dat een beperking aangebracht mag worden.

In de derde uitspraak van 12 februari 2020 (ECLI:NL:RBDHA:2020:871) verklaart de Rechtbank Den Haag het via een kennisgeving op grond van artikel 22a lid 3 RWN ingestelde beroep ongegrond. In deze zaak is een aanvullend besluit genomen op grond van in 2019 ingediende ambtsberichten waarin wordt geoordeeld dat de aansluiting van de eiser bij een terroristische organisatie heeft voortgeduurd na 11 maart 2017.

De vierde uitspraak is van 14 april 2020 (ECLI:NL:RBDHA:2020:4397), gepubliceerd op 20 mei 2020. Op 1 juli 2020 werden nog drie uitspraken van 14 april 2020 gepubliceerd (ECLI:NL:RBDHA:2020:5779; ECLI:NL:RBDHA:2020:5783 en ECLI:NL:RBDHA:2020:5784). In deze vier uitspraken werden de beroepen door de rechtbank ongegrond verklaard.

5.6 Ongedaanmaking intrekingsbesluiten door de staatssecretaris

De Afdeling heeft in de hierboven besproken uitspraken de intrekingsbesluiten en ongewenstverklaringen vernietigd. De staatssecretaris heeft vervolgens geen nieuwe intrekingsbesluiten en ongewenstverklaringen opgelegd omdat niet bewezen kon worden op of na 11 maart 2017 aansluiting bij een organisatie op de lijst had plaatsgevonden en daarvoor feitelijke handelingen waren verricht. In beide gevallen is, zo blijkt uit informatie van de IND, aan de AIVD wel om aanvullende informatie gevraagd maar deze kon geen informatie aanleveren. In vijf andere gevallen zijn op basis van de uitspraken van de Afdeling de intrekingsbesluiten en ongewenstverklaringen ingetrokken. Ook hier is de AIVD om aanvullende informatie gevraagd, maar kon deze geen informatie aanleveren, zo blijkt uit informatie van de IND. In twee gevallen is het besluit tot intrekking aangevuld. In één geval is het besluit aangevuld omdat er twee aanvullende ambtsberichten van de AIVD aanwezig waren die konden aantonen dat ook op of na 11 maart aansluiting bij een organisatie op de lijst had plaatsgevonden en daarvoor feitelijke handelingen waren verricht. In het andere geval werd het intrekingsbesluit aangevuld met verklaringen van de betrokkene zelf die in een openbaar vonnis waren opgenomen.

5.7 Samenwerking bij de besluitvorming over de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN

De vraag die in deze paragraaf centraal staat, is hoe de samenwerking tussen betrokken partijen bij de besluitvorming over de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN functioneert. Om hierop antwoord te kunnen geven bespreken we eerst het bestaande gezamenlijke overleg tussen de betrokken partijen. Daarna gaan we specifiek in op de samenwerking tussen de partijen onderling.

Gezamenlijk overleg

Uit interviews met de NCTV, het OM en de IND volgt dat de betrokken partners (AIVD, de MIVD, de politie, de Raad voor de kindbescherming, de IND en het OM) over het onderwerp contraterrorisme structureel overleg hebben. Het intrekken van het Nederlanderschap op basis van artikel 14 lid 4 RWN kan tijdens dit overleg ook ter sprake komen. Dit overleg gaat niet alleen over het intrekken van het Nederlanderschap maar meer algemeen over de vraag wat te doen met Nederlandse uitreizigers. Het overleg vindt plaats onder leiding van de NCTV. De NCTV stelt dat dit overleg vooral ziet op beleidsmatige vraagstukken en knelpunten in de uitvoering en niet op individuele gevallen. Daarnaast volgt uit het interview met het OM dat er ook een voorbereidende werkgroep mondiaal jihadisme bestaat. In die werkgroep werd de toepassing van de RWN ook regelmatig besproken. De AIVD verklaart daarnaast dat er ook nog incidentele overleggen zijn, bijvoorbeeld over de lijst van organisaties. Gaat het om overleg over een individuele casus, dan is er

een overleg zoals beschreven in paragraaf 5.3. Hierna zal de onderlinge relatie tussen de betrokken partijen besproken worden.

Samenwerking AIVD – IND

Tussen de AIVD en de IND is veelvuldig overleg geweest over wat er in een ambtsbericht moet staan zodat het de toets van artikel 14 lid 4 RWN kan doorstaan. Aan de hand hiervan is een kader opgesteld.

Tussen de AIVD en de IND is sprake van een liaison. De IND heeft twee liaison-medewerkers bij de AIVD. De liaisonmedewerkers van de IND die bij de AIVD zitten, lezen de individuele ambtsberichten mee om te kijken of het ambtsbericht kan leiden tot een advies over het intrekken van het Nederlanderschap. De AIVD geeft aan van tevoren goed na te denken over de informatie die wordt aangeleverd, ook omdat dat in het belang is van een goede relatie met de IND. De AIVD geeft aan de informatie aan te leveren en dat de belangenafweging inzake het individuele geval bij de IND ligt. Mocht de AIVD informatie hebben die relevant is in het licht van de toets aan artikel 3 en artikel 8 EVRM, dan zal de AIVD dit meedelen aan de IND. De IND krijgt geen inzage in de onderliggende stukken van het ambtsbericht van de AIVD. Het is nog niet voorgekomen dat de IND om inzage in onderliggende stukken heeft gevraagd, al zou de IND volgens de AVID wel een wettelijke mogelijkheid hebben om dit te doen.

Hoewel de AIVD een ambtsbericht stuurt naar de IND ten behoeve van het proces van het intrekken van het Nederlanderschap van uitreizigers, deelt de AIVD niet alle informatie over uitreizigers met de IND. Informatie buiten de ambtsberichten om wordt niet gedeeld. De AIVD geeft aan dat de IND bijvoorbeeld geen lijsten krijgt met persoonsgegevens van uitreizigers. De AIVD geeft aan gebonden te zijn aan de eisen inzake de bescherming van persoonsgegevens en daarom bij het delen van persoonsgegevens terughoudend te moeten zijn.

Samenwerking AIVD – OM

Het ambtsbericht van de AIVD aan de IND, waarvan een afschrift gestuurd wordt aan het OM, bestaat uit een document met onderliggende stukken. De onderliggende stukken worden niet meegestuurd met het ambtsbericht omdat ze staatsgeheim zijn. De bestuursrechter kan deze wel inzien.⁷⁹ De AIVD geeft aan dat er een groot verschil is tussen ambtsberichten naar de IND voor het intrekken van het Nederlanderschap en ambtsberichten naar het OM. De AIVD levert een veel groter aantal ambtsberichten aan het OM. Een bericht aan het OM kan bijvoorbeeld ook alleen een naam van een persoon zijn. Het OM pakt daarna het onderzoek op, de AIVD levert alleen het beginpunt. Bij de IND levert de AIVD een geheel dossier aan. Uit het dossieronderzoek blijkt dat in sommige gevallen het ambtsbericht dat aan de IND is gestuurd ook aan het OM is gestuurd.

Samenwerking IND – OM

In het begin verliep de samenwerking tussen de IND en het OM moeizaam. De AIVD geeft aan dat er vlak na het van kracht worden van de wijziging van de RWN veel discussie was tussen het OM en de IND over wat voorrang zou krijgen. De IND geeft aan in het begin lang te hebben moeten wachten op een reactie van het OM over de doorkruising met het strafrecht. Inmiddels is er tussen de IND en het

⁷⁹ Dit geldt overigens niet voor de strafrechter. De landelijke officier van justitie terrorismebestrijding is in deze strafzaken aangewezen als lid van het OM dat inzage krijgt in de onderliggende stukken om zo de juistheid van de mededelingen van het ambtsbericht te controleren.

OM afgesproken dat het OM binnen twee weken reageert op de brief van de IND. Ook stelt de IND dat het OM niet uit zichzelf verstekvonnissen verstrekt. Inmiddels verstrekt Justid een hit als er een vonnis is dat mogelijk relevant is voor een intrekking op grond van artikel 14 lid 4 RWN. Ook het OM geeft aan dat vanwege privacybescherming niet zo maar persoonsgegevens met de IND worden gedeeld. Inmiddels verloopt de samenwerking tussen de IND en het OM soepeler. De IND geeft aan dat de situatie sinds de afspraken verbeterd is en dat de samenwerking op het moment goed verloopt. Ook het OM spreekt over een goede samenwerking, ondanks de uiteenlopende belangen.

Samenwerking IND – NCTV

De samenwerking tussen de IND en NCTV wordt in de interviews getypeerd als goed. De IND geeft aan dat er vanaf het begin veel overleg is geweest. Ook de NCTV geeft aan dat er altijd afstemming is en dat de IND de NCTV informeert over het proces.

Samenwerking IND – DGM

DGM geeft aan dat de contacten tussen de IND en DGM over het algemeen goed verlopen. Daarbij stelt DGM terughoudend te zijn met een oordeel over intrekkingbesluiten en alleen bij zaken waarbij het vanuit de beleidsmatige opvatting relevant is, bijvoorbeeld omdat het een heet hangijzer is, of als stukken verdere verduidelijking nodig hebben, met de IND te overleggen. De belangenafweging van de IND om over te gaan tot een intrekking wordt door DGM niet opnieuw gemaakt.

5.8 Frequentie intrekkingen in verhouding tot het aantal uitreizigers

De vraag die in deze paragraaf centraal staat, is: hoe verhoudt het totaal aantal (overwogen) intrekkingen van het Nederlanderschap zich tot het totaal aantal uitreizigers dat zich vrijwillig heeft aangesloten bij een (buitenlandse) terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid? Op basis van deelvraag 1 van de procesevaluatie weten we dat er twee overwogen intrekkingen waren en 21 intrekkingen van het Nederlanderschap in de periode van 11 september 2017 tot 6 mei 2020. In één geval werd een ambtsbericht uitgebracht maar was de persoon al Nederland ingereisd voordat tot intrekking overgegaan kon worden.

Hoeveel uitreizigers er precies zijn die tevens een dubbele nationaliteit bezitten, blijft onduidelijk. De AIVD geeft aan dat ongeveer 100 uitreizigers een dubbele nationaliteit hebben. Een (klein) deel daarvan is niet meer in leven, maar om hoeveel het precies gaat is niet duidelijk. De AIVD houdt er rekening mee dat de meeste uitreizigers met een dubbele nationaliteit nog in leven zijn.

Op de website van de AIVD zijn gegevens geplaatst die de stand van zaken op 1 juni 2020 weerspiegelen. Het gaat hier om uitreizigers van 18 jaar en ouder. De categorie 16-18 jaar ontbreekt. Daarnaast ontbreekt ook of deze uitreizigers een dubbele nationaliteit hebben. Uit cijfers van de AIVD uit mei 2020 blijkt dat in totaal 300 personen zijn uitgereisd. Hiervan zijn er 100 gesneuveld, 60 teruggekeerd uit het strijdgebied, 120 met jihadistische intenties aanwezig in Syrië en 15 aanwezig in Turkije. Daarnaast is er nog een categorie overig, bestaande uit 5 personen.⁸⁰ Uit deze cijfers kan worden afgeleid dat er nog ongeveer 200 uitreizigers in leven zijn bij bekendmaking van deze cijfers (1 juni 2020). Bij deze cijfers gaat het ook om schattingen.

⁸⁰ www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme/dreiging/uitreizigers-en-terugkeerders

Gelet op het feit dat het onduidelijk blijft hoeveel uitreizigers er precies nog in leven zijn, gecombineerd met het feit dat om geringe aantallen gaat, is het niet goed mogelijk om de vraag te beantwoorden hoe het aantal intrekkingen zich verhoudt tot het aantal uitreizigers dat aan de voorwaarden van artikel 14 lid 4 RWN voldoet.

5.9 (II) legale terugkeer na intrekking Nederlandschap

De vraag die in deze paragraaf centraal staat, is of er gevallen bekend zijn van personen die na intrekking van het Nederlandschap via legale of illegale weg naar Nederland zijn teruggekeerd. Deze vraag is in de interviews voorgelegd aan de verschillende betrokken organisaties. De AIVD, de NCTV en het OM beschrijven dat er één situatie bekend is over een uitreizigster die via de legale weg probeerde terug te komen. De AIVD geeft aan dat deze situatie in de krant stond op de dag dat haar Nederlandschap werd ingetrokken. Medewerkers van de NCTV geven aan dat het een ongemakkelijke samenloop van omstandigheden was omdat het leek alsof haar Nederlandschap was ingetrokken omdat ze zich had gemeld. Uit het dossieronderzoek blijkt dat deze persoon in kwestie zich één dag voordat de intrekking van het Nederlandschap gepubliceerd werd, heeft gemeld bij de diplomatieke vertegenwoordiging in Ankara. Deze persoon en haar twee kinderen bevinden zich inmiddels in Nederland omdat Turkije eenzijdig heeft besloten om deze persoon en haar twee kinderen op het vliegtuig naar Nederland te zetten. Deze situatie is in de Tweede Kamer besproken.⁸¹ In antwoord op een Kamervraag schreven de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid:

De recente melding van twee uitreizigers bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Ankara was aanleiding tot diverse vragen.⁸² D66 vroeg of het kabinet op de hoogte was van de ontsnapping van twee vrouwelijke uitreizigers die zich in Ankara hebben gemeld. De PVV stelde een vraag over de timing van de beslissing van de intrekking van het Nederlandschap van één van de vrouwen die de ambassade in Ankara bereikte. De minister antwoordde dat de vrouw zich gemeld bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Ankara op 30 oktober jl maar dat het proces om het Nederlandschap van een van de vrouwen in te trekken al veel eerder in gang was gezet door de IND naar aanleiding van een ambtsbericht van de AIVD eind september 2019.

Over de illegale terugkeer van uitreizigers met een ingetrokken Nederlandschap is weinig bekend. Het OM geeft aan niet op de hoogte te zijn van mensen die illegaal naar Nederland zijn teruggekeerd. Wel kent het OM situaties van uitreizigers die illegaal de grens over gaan naar Turkije en zich melden bij de ambassade of het consulaat in Turkije omdat ze terug willen naar Nederland.

Medewerkers van de NCTV geven aan dat zij geen zicht hebben op de terugkeer van personen met een ingetrokken Nederlandschap, maar dat de AIVD daar wel zicht op heeft. Het ministerie van Justitie en Veiligheid geeft aan dat ten tijde van de totstandkoming van de wetwijziging wel erkend is dat nooit helemaal voorkomen kan worden dat uitreizigers terugkeren. Het doel van de wetwijziging was om het zo moeilijk mogelijk te maken om legaal terug te keren. Ook geeft een medewerker van het ministerie aan dat er altijd wel middelen zijn om ergens illegaal de grens over te komen en dat dus niet uitgesloten kan worden dat dit af en toe gebeurt.

Geconcludeerd kan worden dat geen gevallen bekend zijn van personen die na intrekking van het

⁸¹ Kamerstukken // 2019-2020, 29 754, nr. 531.

⁸² Slechts van één van de twee vrouwen was de Nederlandse nationaliteit ingetrokken.

Nederlandschap via legale weg, dat wil zeggen dat zij zich gemeld hebben bij een Nederlandse diplomatieke post in het buitenland dan wel zich aan de Nederlandse grens hebben gemeld, naar Nederland zijn teruggekeerd. De persoon die zich bij de diplomatieke vertegenwoordiging in Ankara had gemeld, is door Turkije op het vliegtuig naar Nederland gezet zonder een laissez-passer en de opheffing van de ongewenstverklaring af te wachten. Of er personen zijn die na intrekking van het Nederlandschap via illegale weg naar Nederland zijn teruggekeerd, is niet bekend bij de betrokken organisaties.

5.10 Conclusie

In dit hoofdstuk is aan de hand van interviews met medewerkers van de NCTV, de AIVD, het OM, de IND en DGM en de bestudering van parlementaire stukken, wetgeving, rechterlijke uitspraken en van de dossiers betreffende de besluitvorming over de intrekking van het Nederlandschap, een antwoord gezocht op de volgende vragen:

1. In hoeveel gevallen is intrekking op grond van artikel 14 lid 4 RWN overwogen?
2. Wat is het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces ter zake van beslissingen over de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN?
3. Wat was de motivering van het oordeel van de bestuursrechter in de zaken waarin uitspraak is gedaan over de rechtmatigheid van de intrekkingen?
4. Wat was de motivering van het besluit van de minister in zaken waarin deze het intrekkingbesluit ongedaan heeft gemaakt?
5. Hoe functioneert de samenwerking tussen betrokken partijen bij de besluitvorming over de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN?
6. Hoe verhoudt zich het totaal aantal (overwogen) intrekkingen van het Nederlandschap tot het totaal aantal uitreizigers dat zich vrijwillig heeft aangesloten bij een (buitenlandse) terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid?
7. Zijn er gevallen bekend van personen die na intrekking van het Nederlandschap via legale of illegale weg naar Nederland zijn teruggekeerd?

Met betrekking tot de **eerste vraag** kan op basis van het dossieronderzoek en interviews geconcludeerd worden dat in 23 gevallen intrekking is overwogen sinds de wetswijziging is doorgevoerd. In 21 gevallen is ook daadwerkelijk tot intrekking overgegaan. In twee gevallen is van intrekking afgezien omdat alleen openbare bronnen beschikbaar waren. Daarnaast moet melding worden gemaakt van één geval waarin wel een ambtsbericht van de AIVD was uitgebracht maar de desbetreffende persoon Nederland al was ingereisd. Van de 21 intrekkingen werden tien gebaseerd op een verstekvonnis en tien op een ambtsbericht van de AIVD. Eén keer werd een intrekking gebaseerd op een combinatie van beide.

Van de 21 intrekkingen zijn twee vernietigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en zijn nog vijf besluiten door de staatssecretaris zelf ingetrokken omdat niet kon worden bewezen dat de aansluiting bij de terroristische organisatie en het verrichten van handelingen voor die organisatie op of na 11 maart 2017 had plaatsgevonden. Op 11 maart 2017 is de lijst gepubliceerd van organisaties als bedoeld in artikel 14 lid 4 RWN. Dit betekent dat er op 2 mei 2020 nog veertien intrekkingen van kracht zijn. **Tegen dertien hiervan is beroep ingesteld.** Voor zover kon worden nagegaan is in zeven zaken uitspraak gedaan, waarbij de beroepen ongegrond zijn verklaard; bekend is dat tegen één besluit hoger beroep is ingesteld.

Met betrekking tot de **tweede vraag**, over het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces ter zake van beslissingen over de toepassing van artikel 14 lid 4 RWN, kan het volgende opgemerkt worden. Het proces start met ofwel een (verstek)vonnis, een individueel ambtsbericht van de AIVD of met andere bronnen. Opgemerkt moet worden dat nog geen intrekkingen hebben plaatsgevonden op basis van andere, openbare, bronnen. In de twee gevallen dat een intrekking werd overwogen maar hier uiteindelijk van is afgezien, werden deze bronnen als te zwak bestempeld. Uit het interview met de IND komt naar voren dat de bewijskracht van openbare bronnen als problematisch wordt beschouwd en dat daar binnen de IND nog discussie over bestaat. Na een individueel ambtsbericht of een (verstek)vonnis beoordeelt de IND of sprake is van een dubbele of meervoudige nationaliteit. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat dit wordt beoordeeld door antecedentenonderzoek naar de ouders, nu geen tweede nationaliteit meer geregistreerd wordt in het BPR. Uit het dossieronderzoek blijkt ook dat in een groot aantal gevallen geen afstand gedaan kan worden van één van de twee nationaliteiten. Blijkt dat sprake is van een dubbele of meervoudige nationaliteit, dan toetst de IND of aan de voorwaarden van artikel 14 lid 4 RWN is voldaan. Hierbij gaat het om de vraag of de persoon de leeftijd van 16 jaren heeft bereikt, zich buiten het Koninkrijk bevindt, of de persoon zich heeft aangesloten bij een organisatie die op de lijst als bedoeld in artikel 14 lid 4 RWN is geplaatst en uit welke gedragingen dit dan blijkt en of de persoon ongewenst verklaard kan worden.

De vraag of de persoon de leeftijd van 16 jaren heeft bereikt wordt beantwoord aan de hand van de geboortedatum. De vraag of de persoon zich buiten het Koninkrijk bevindt, wordt over het algemeen gebaseerd op de datum van uitschrijving uit Nederland en informatie uit het vonnis dan wel het ambtsbericht. Of de persoon zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie, wordt in alle gevallen gebaseerd op informatie uit het vonnis dan wel het ambtsbericht, en in één geval op een combinatie van beide. Deze informatie wordt in sommige gevallen nog wel aangevuld met informatie uit openbare bronnen. Ook wordt in dit stadium aan het OM de vraag gesteld of er mogelijk sprake is van een doorkruising van het belang van de opsporing, vervolging en berechting. Tevens wordt getoetst of een ongewenstverklaring kan worden opgelegd. De vraag of artikel 8 EVRM mogelijk geschonden wordt, komt aan bod bij de toetsing van de ongewenstverklaring. Hierbij moet worden opgemerkt dat in zes gevallen van de bestudeerde dossiers sprake was van minderjarigen onder de 18 maar dat in geen van deze gevallen dit tot de conclusie heeft geleid dat sprake was van een ongerechtvaardigde inmenging van privé- of familielevens.

Blijkt aan de voorwaarden van artikel 14 lid 4 RWN te zijn voldaan, dan volgt een belangenafweging om vast te stellen hoe het belang van de nationale veiligheid zich verhoudt tot het belang van de betrokken persoon. Deze belangenafweging is voorgeschreven in artikel 68 BVVN. In eerste instantie vindt een proportionaliteitstoets plaats. Uit de bestudeerde intrekkingbesluiten volgt dat deze steeds ongeveer hetzelfde stramien volgen. In het besluit wordt verwezen naar de gepleegde handelingen en de vraag of de persoon zich heeft aangesloten bij een organisatie op de lijst en vervolgens wordt vastgesteld dat in het belang van de openbare veiligheid de maatregel van intrekking proportioneel wordt geacht. Daarna wordt beoordeeld welke gevolgen de intrekking mogelijk heeft voor het Unieburgerschap. In alle bestudeerde dossiers verloren de betrokken personen hun Unieburgerschap, maar werd dit evenredig geacht nu de persoon in kwestie er zelf voor had gekozen om het grondgebied te verlaten en ook nadien handelingen had verricht waaruit niet zou blijken dat de betrokkene erg aan zijn Unieburgerschap gehecht was. Naast de proportionaliteit en het verlies van het Unieburgerschap dient in dit kader ook het belang van de opsporing, vervolging en berechting vastgesteld te worden. Uit de bestudeerde dossiers volgt dat in

zeventien gevallen door het OM werd gesteld dat sprake was van een ongerechtvaardigde doorkruising van het strafrecht. In geen van deze gevallen leidde dit tot het afzien van het intrekken van het Nederlanderschap. Ten slotte dient nog beoordeeld te worden of de leeftijd van de persoon gewicht in de schaal legt (bijvoorbeeld als sprake is van minderjarigheid) en de vraag of sprake is van zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden. In alle gevallen was de betrokkene niet minderjarig. In één geval werd wel geconcludeerd dat sprake was van een bijzondere persoonlijke omstandigheid – betrokkene had een kind waarvan de nationaliteit niet kon worden vastgesteld – maar leidde dit er niet toe dat werd afgezien van intrekking.

Nadat is getoetst of aan de voorwaarden is voldaan en ook de belangenafweging niet heeft geleid tot afzien van intrekking, wordt de NCTV geïnformeerd, die namens de minister naar het voorstel kijkt. Ook wint de NCTV informatie in bij de regiehouder van de betrokken gemeente. De IND stelt vervolgens een nota op voor de staatssecretaris en de minister, waar DGM nog vanuit een beleidsmatige invalshoek naar kijkt. Is het besluit eenmaal bekend gemaakt, dan heeft de betrokkene vier weken de tijd om beroep in te stellen. Stelt de betrokkene zelf geen beroep in, dan wordt van rechtswege beroep ingesteld omdat de staatssecretaris op uiterlijk de achtentwintigste dag na bekendmaking de rechtbank op de hoogte stelt van het besluit. Hoger beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State .

De **derde vraag** die beantwoord diende te worden betreft de motivering van het oordeel van de bestuursrechter in de zaken waarin uitspraak is gedaan over de rechtmatigheid van de intrekkingbesluiten. In twee gevallen heeft de Afdeling de intrekkingbesluiten en ongewenstverklaringen vernietigd. De achterliggende reden was dat in die gevallen niet kon worden bewezen dat sprake was van aansluiting bij een organisatie die door de minister op de lijst was geplaatst omdat er geen informatie beschikbaar was van op of na 11 maart 2017. De Afdeling kwam tot de vernietiging omdat niet kon worden bewezen dat sprake was van gedragingen op of na 11 maart 2017 waaruit aansluiting bij een organisatie die op de lijst is geplaatst bleek. Dit is de datum waarop de lijst is gepubliceerd. In deze uitspraken van de Afdeling werden ook de twee voorliggende uitspraken van de Rechtbank Den Haag gecorrigeerd waarin was geoordeeld dat het beroep niet-ontvankelijk was omdat artikel 22a lid 3 RWN in strijd zou zijn met Unierecht en in het bijzonder artikel 47 Handvest EU. In vijf andere zaken werd het beroep door de Rechtbank Den Haag ongegrond verklaard. In totaal zijn – voor zover kon worden nagegaan – nog negen beroepen tegen intrekkingbesluiten aanhangig en is in één zaak hoger beroep ingesteld.

De **vierde vraag** is wat de motivering van het besluit van de staatssecretaris was in zaken waarin deze het intrekkingbesluit ongedaan heeft gemaakt. In vijf gevallen is een intrekkingbesluit ingetrokken. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de motivering van deze besluiten enkel bestaat uit een verwijzing naar de uitspraken van de Afdeling van 17 april 2019. Concreet betekent dit dat er geen feiten bekend waren die konden leiden tot de conclusie dat de desbetreffende persoon zich op of na 11 maart 2017 heeft aangesloten bij een organisatie die is geplaatst op de lijst die door de minister bekend is gemaakt.

De **vijfde vraag** die in dit hoofdstuk behandeld werd, is hoe de samenwerking tussen de betrokken partijen functioneert als het gaat om artikel 14 lid 4 RWN. Op basis van interviews kan geconcludeerd worden dat tussen verschillende partijen, zoals de AIVD, de MIVD, de IND, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en soms het OM, structureel op beleidsmatig niveau overleg wordt gevoerd over maatregelen tegen terrorisme. In dit overleg wordt ook aandacht besteed aan artikel 14 lid 4 RWN.

Dit overleg vindt plaats onder leiding van de NCTV. Daarnaast hebben betrokken partijen onderling ook overleg over de samenwerking. Zo is er bijvoorbeeld regelmatig overleg tussen de AIVD en de IND en is sprake van twee medewerkers die als liaison tussen beide partijen functioneren. In het lokale casusoverleg wordt ook op casusniveau overleg gevoerd. Over het algemeen wordt de onderlinge samenwerking tussen de partijen door partijen zelf als goed beschouwd. De enige uitzondering hierop is de samenwerking tussen de IND en het OM, maar daarvan wordt opgemerkt dat deze samenwerking nu veel soepeler verloopt dan in het begin. Feit blijft wel dat het OM van mening is dat in de meeste gevallen de inzet van artikel 14 lid 4 RWN een doorkruising van het strafrechtelijke belang oplevert.

Ten slotte is in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de vraag hoe het totale aantal (overwogen) intrekkingen zich verhoudt tot het totaal aantal uitreizigers dat zich vrijwillig heeft aangesloten bij een (buitenlandse) terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid en of er gevallen bekend zijn van personen die na de intrekking via legale of illegale weg naar Nederland zijn teruggekeerd. In totaal is in 21 gevallen het Nederlanderschap ingetrokken en is twee keer overwogen om het Nederlanderschap in trekken. Hiervan zijn nog veertien intrekkingen van kracht. De AIVD aangegeven dat er ongeveer 100 uitreizigers met een dubbele nationaliteit zijn. Er is één geval bekend van een persoon die zich heeft gemeld bij de diplomatieke post in Ankara en wier Nederlanderschap de dag daarna werd ingetrokken. Deze persoon is uiteindelijk Nederland ingereisd ondanks de intrekking en ongewenstverklaring. Het lijkt hier te gaan om een ongelukkige samenloop van omstandigheden. Hoeveel personen niet legaal Nederland zijn ingereisd, kan niet worden afgeleid uit het onderzoek dat is verricht. Geïnterviewden geven wel aan dat zij geen geval kennen, buiten het hierboven besproken geval.

6. Conclusies

6.1 Achtergrond en inhoud van de maatregel

Sinds 1 maart 2017 geeft artikel 14 lid 4 RWN de minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid het Nederlandschap in te trekken van uitreizigers die zich vrijwillig hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Deze bevoegdheid is aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid toebedeeld. De wijziging van de RWN komt voort uit het Actieplan integrale aanpak jihadisme, dat onderdeel uitmaakt van het contraterrorismebeleid van de regering. Doel van de wetswijziging is de bescherming van de nationale veiligheid. Dit gebeurt door intrekking van het Nederlandschap van uitreizigers die zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Door het intrekken van het Nederlandschap, gecombineerd met een ongewenstverklaring, wordt bewerkstelligd dat uitreizigers niet *legaal* terugreizen naar Nederland. Op deze wijze wordt de feitelijke terugkeer bemoeilijkt.

Uit de planevaluatie blijkt dat deze intrekking wel aan een aantal voorwaarden moet voldoen. Zo moet vaststaan dat sprake is van vrijwillige aansluiting bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid en die voorkomt op een door de minister van Justitie en Veiligheid vastgestelde lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Verder is vereist dat de betrokkene minimaal 16 jaar oud is, zich buiten Nederland bevindt en een dubbele nationaliteit heeft.

Uit de planevaluatie volgt ook dat als aan deze voorwaarden is voldaan, een belangenafweging gemaakt moet worden. Hierbij wordt beoordeeld of intrekking proportioneel is, gelet op de dreiging die uitgaat van de betrokkene. Daarnaast wordt beoordeeld of de intrekking de belangen van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf niet doorkruist. Het is ook mogelijk dat de betrokken persoon niet alleen het Nederlandschap verliest, maar ook het Unieburgerschap. In die gevallen dient een proportionaliteitstoets uitgevoerd worden. Ten slotte worden ook de eventuele minderjarigheid en zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden van betrokkene meegewogen bij de belangenafweging. Uit de planevaluatie blijkt ook dat een afweging in het kader van artikel 8 EVRM (privé- en familielevens) aan bod komt bij de ongewenstverklaring.

Omdat de betrokken persoon op het moment van intrekking zich niet in Nederland bevindt, is in artikel 22a lid 3 RWN bepaald dat, tenzij de betrokkene zelf beroep heeft ingesteld, uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van een besluit tot intrekking van het Nederlandschap de minister de rechtbank van het intrekkingbesluit in kennis stelt, met als consequentie dat de betrokkene geacht wordt beroep te hebben ingesteld tegen het intrekkingbesluit. Op deze manier is gegarandeerd dat elk besluit tot intrekking van het Nederlandschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN door de rechter wordt getoetst.

6.2 Uitkomsten onderzoek

De vraag is op welke wijze in de praktijk artikel 14 lid 4 RWN wordt uitgevoerd en in hoeveel gevallen uiteindelijk is overgegaan tot het intrekken van het Nederlandschap. Uit interviews, gecombineerd met dossieronderzoek, komt het volgende beeld naar voren. Sinds de wijziging van artikel 14 lid 4 RWN is in 21 gevallen een besluit genomen tot intrekking van het Nederlandschap; in al deze

gevallen is tegelijkertijd ook een besluit tot ongewenstverklaring genomen. Daarnaast zijn er twee gevallen waarin intrekking is overwogen, maar waarin daarvan uiteindelijk is afgezien. In alle 21 gevallen waarin een besluit is genomen tot intrekking van het Nederlanderschap is (hoger) beroep ingesteld. In twee gevallen oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het intrekkingbesluit onrechtmatig was omdat dat niet was onderbouwd met informatie over aansluiting bij een organisatie die dateerde van 11 maart 2017 (de datum waarop de lijst met terroristische organisaties bekend is gemaakt) of daarna. Naar aanleiding van deze uitspraken heeft de minister in vijf andere gevallen het intrekkingbesluit ongedaan gemaakt. Voor de overige veertien besluiten geldt het volgende. In vijf gepubliceerde zaken heeft de Rechtbank Den Haag de intrekkingbeslissingen in stand gelaten, voor zover bekend zijn derhalve nog negen beroepen aanhangig; in een zaak is hoger beroep ingesteld.

In de praktijk worden het intrekkingbesluit en de ongewenstverklaring op dezelfde dag bekend gemaakt. Bij het intrekkingbesluit worden de vereisten die in planevaluatie naar voren kwamen bij langs gelopen. Ook wordt op grond van artikel 68c BVVN een belangenafweging gemaakt. Hierbij wordt beoordeeld of de intrekking proportioneel is, gelet op de dreiging die uitgaat van de betrokkene, en worden de belangen van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, het mogelijke verlies van het Unieburgerschap, de mogelijke minderjarigheid van de betrokkene en mogelijke zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden meegewogen bij de belangenafweging. Daarnaast wordt ook bij de ongewenstverklaring op grond van artikel 67 Vw 2000 een belangenafweging gemaakt. Hierbij wordt onder andere aan artikel 8 EVRM getoetst. Deze gang van zaken komt overeen met het beeld dat in de planevaluatie is geschetst.

De beslissing van de staatssecretaris over de intrekking van het Nederlanderschap wordt voorbereid door de IND, op basis van ambtsberichten van de AIVD, verstekvonnissen of openbare bronnen. Ook DGM is bij de advisering betrokken. Uit het onderzoek blijkt dat geen van de intrekkingen enkel is gebaseerd op openbare bronnen. Voordat een besluit tot intrekking wordt genomen, wordt het OM om advies gevraagd of de intrekking en ongewenstverklaring zal leiden tot een mogelijke doorkruising van de opsporing, vervolging, berechting en ten uitvoerlegging van een vrijheidsstraf.

Bij de belangenafweging die de minister moet maken, speelt onder meer het belang van mogelijke doorkruising van de opsporing en vervolging van strafrechtelijke feiten een rol. Op grond van de inventarisatie van de 21 dossiers van de personen die met een intrekkingbesluit zijn geconfronteerd, bleek dat het OM in een ruime meerderheid van deze gevallen van oordeel was dat de intrekking een mogelijke doorkruising oplevert van de opsporing en vervolging van strafrechtelijke feiten. In vier van de 21 zaken heeft het OM aangegeven dat geen bezwaar bestond tegen intrekking van het Nederlanderschap. In geen enkele van de zeventien zaken waarin het OM wel bezwaren zag, werd afgezien van intrekking. Het belangrijkste argument om niet af te zien van intrekking dat in de interviews met IND en DGM is genoemd, is dat het OM de mogelijkheid heeft te verzoeken om opheffing van de ongewenstverklaring om vervolging en berechting in Nederland mogelijk te maken. Zo'n verzoek is tot nu toe in een geval gedaan, maar voordat daarop werd beslist is betrokkene Nederland illegaal ingereisd.

Uit het onderzoek blijkt ook dat betrokken partijen (de IND, het OM, de AIVD, de NCTV en DGM) structureel overleg voeren over de maatregel van intrekking, waarbij de NCTV een coördinerende rol heeft. De maatregel wordt besproken in een breder verband, waar de aanpak van jihadisme aan bod

komt, en in onderlinge overleg, bijvoorbeeld tussen de IND en de AIVD als het gaat om de ambtsberichten die uitgebracht worden door de AIVD. De samenwerking tussen de IND en de AIVD wordt ook gestroomlijnd door twee liaisons. Dit voorkomt dat ambtsberichten worden uitgebracht terwijl niet aan de eisen van artikel 14 lid 4 RWN wordt voldaan. De samenwerking tussen het OM en de IND liep in het begin stroef. Dit werd veroorzaakt door de bezwaren die het OM heeft tegen het intrekken van het Nederlanderschap. Door partijen wordt aangegeven dat de samenwerking inmiddels beter verloopt. Dit heeft er overigens niet toe geleid dat het OM geen bezwaren meer heeft tegen het intrekken van het Nederlanderschap en de daarbij behorende ongewenstverklaring.

Hoeveel uitreizigers er precies zijn die tevens een dubbele nationaliteit bezitten, blijft onduidelijk. De AIVD geeft aan dat er ongeveer 100 uitreizigers een dubbele nationaliteit hebben en dat een (klein) deel daarvan niet meer in leven is, maar het is niet duidelijk om hoeveel personen het precies gaat. De AIVD houdt er rekening mee dat het grootste deel van de groep nog leeft.

Over een eventuele illegale terugkeer naar Nederland van de veertien uitreizigers waarvan de Nederlandse nationaliteit is ingetrokken, is – uit de aard der zaak – niets met zekerheid bekend. Uit interviews met betrokkenen volgt dat er geen aanwijzingen zijn dat er personen illegaal zijn teruggekeerd.

6.3 Beoordeling

In hoeverre is het doel van de wijziging van artikel 14 lid 4 RWN bereikt? Op basis van dit onderzoek kan geen antwoord worden gegeven op de vraag of door de wijziging van artikel 14 lid 4 RWN de dreiging van terroristische activiteiten op Nederlands grondgebied door Nederlandse leden van jihadistische organisaties is verminderd en daarmee de nationale veiligheid is vergroot. Zoals al is aangegeven in de inleiding is, gezien het geringe aantal gevallen waarin de intrekking van het Nederlanderschap aan de orde is geweest, alsmede vanwege de geringe meetbaarheid van die doelstelling, de beantwoording van deze vraag niet opportuun. Ook is het niet mogelijk om, gelet op de aard van de zaak, vast te stellen in hoeveel gevallen de intrekking van het Nederlanderschap en de daarmee gecombineerde ongewenstverklaring heeft geleid tot het niet-inreizen op *illegale* wijze door Nederlandse leden van jihadistische organisaties wiens Nederlanderschap is ingetrokken.

De vraag die wel onderzocht kon worden was of de invoering van artikel 14 lid 4 RWN de *legale* terugkeer van Nederlandse leden van buitenlandse, jihadistische organisaties naar Nederland heeft weten te verhinderen door het Nederlanderschap van deze personen in te trekken. Dit leidt tot de vraag van hoeveel uitreizigers die voldoen aan de betreffende voorwaarden het Nederlanderschap is ingetrokken. Uit dit onderzoek blijkt dat er op dit moment veertien uitreizigers zijn waarvan het Nederlanderschap is ingetrokken, zij het dat voor zover bekend in ten minste tien van die gevallen geldt dat nog (hoger) beroep aanhangig is tegen het intrekkingbesluit. Hoeveel personen er met een dubbele nationaliteit zich in het buitenland bevinden die aan de vereisten van artikel 14 lid 4 RWN voldoen, is echter niet met zekerheid te zeggen. De AIVD gaat ervan uit dat sprake is van ongeveer 100 personen met een dubbele nationaliteit, maar het zou kunnen zijn dat niet al die personen meer in leven zijn. Deze onzekerheid over de exacte cijfers, gecombineerd met de geringe hoeveelheid data, maakt het onmogelijk om de vraag te beantwoorden hoe het aantal intrekkingen zich verhoudt tot het aantal personen dat voldoet aan de vereisten van artikel 14 lid 4 RWN. Wat wel opgemerkt kan worden, is dat, naar aanleiding van vragen van de PvdA-fractie in de vaste Kamercommissie, de minister van Justitie en Veiligheid in april 2016 heeft aangegeven dat verwacht wordt dat hooguit

enkele keren per jaar tot intrekking overgegaan zal worden.⁸³

Zoals in hoofdstuk 5 is vermeld heeft de minister van Justitie en Veiligheid naar aanleiding van de motie Laan-Geselschap en Van Toorenborg onderzoek verricht naar alle uitreizigers, om te beoordelen of tot intrekking van het Nederlanderschap kan worden overgegaan.⁸⁴ Naar aanleiding van dit onderzoek informeerde de minister de Tweede Kamer op 15 juli 2019 dat in elf gevallen tot intrekking was overgegaan en dat mogelijk nog in enkele gevallen tot intrekking overgegaan zou worden. Inmiddels zijn dat dus veertien gevallen (sluitingsdatum onderzoek 2 mei 2020, datum laatste intrekkingbesluit 27 januari 2020). Uit de brief van de minister komt naar voren dat in alle andere gevallen onvoldoende informatie beschikbaar was om te kunnen vaststellen of aan de voorwaarden van artikel 14 lid 4 RWN was voldaan. Ook wordt in de brief gesteld dat in sommige gevallen informatie niet in een ambtsbericht gedeeld kan worden met de IND vanwege geheimhouding van bronnen en de veiligheid van personen. Wel wordt aangegeven dat de betrokken instanties voortdurend aandacht houden voor mogelijk nieuwe informatie die beschikbaar komt.

Er kan dus geen precies antwoord worden gegeven op de vraag hoe de verhouding is tussen het aantal uitreizigers dat aan de voorwaarden voldoet en het aantal intrekkingen. Wat we wel weten, is dat op dit moment nog veertien intrekkingbesluiten van kracht zijn. Zoals al eerder opgemerkt, moet wel geconstateerd worden dat (voor zover bekend een groot deel van) deze besluiten nog voorwerp zijn van beroep dan wel hoger beroep bij de rechter. Wat we ook weten, is dat dat ten tijde van het sluiten van het onderzoek geen personen van wie het Nederlanderschap is ingetrokken op legale wijze naar Nederland zijn teruggekeerd.

⁸³ *Kamerstukken II 2015-2016*, 34 356 (R2064), nr. 6, p. 2.

⁸⁴ *Kamerstukken II 2018-2019*, 29754, nr. 496.

Summary

Subject of investigation

Since 1 March 2017, Section 14 (4) of the Netherlands Nationality Act has given the Minister of Justice and Security authority to revoke Dutch citizenship of volunteers who have joined a terrorist organisation that presents a threat to national security. This authority has been conferred to the State Secretary for Justice and Security. The amendment to the Netherlands Nationality Act results from the programme of action of the Integrated Approach to Jihadism, which is part of the counterterrorism policy of the government. The purpose of the change in legislation is to protect national security by revoking Dutch citizenship of volunteers who have joined a terrorist organisation that presents a threat to national security. Revocation of Dutch citizenship, combined with a pronouncement of undesirability, prevents volunteers from returning to the Netherlands *in a legal manner*. In this way, an actual return is made difficult.

During the debate on the legislative change in the Senate, the then Minister of Justice and Security promised to have Section 14 (4) of the Netherlands Nationality Act evaluated three years after its entry into force, in order to determine whether the provision will be maintained, in an altered form or not, after the expiry date (1 March 2022).

Question

The evaluation research will focus on the following research question:

To what extent has the implementation of Section 14 (4) of the Netherlands Nationality Act successfully prevented Dutch members of foreign jihadi organisations, by revoking their Dutch citizenship, from returning to the Netherlands in a legal manner?

To answer this question, a plan evaluation and a process evaluation have been carried out.

Plan evaluation

The plan evaluation sets out the conditions for revoking Dutch citizenship. It must be self-evident, for example, that the person concerned has voluntarily joined a terrorist organisation that presents a threat to national security and that is mentioned on a list, defined by the Minister of Justice and Security, of organisations that are engaged in a national or international armed conflict and that present a threat to national security. In addition, the person concerned must be at least 16 years old, reside outside the Netherlands and have dual nationality.

The plan evaluation further stipulates that, if the above conditions are met, a balance of interests must be made. This involves assessing whether revocation of citizenship is proportionate in view of the threat posed by the person concerned. Also to be assessed is whether revocation would interfere with the importance of detecting, prosecuting and trying the person concerned, and the possibility of imposing a prison sentence. The person concerned may not only lose their Dutch citizenship, but also their Union citizenship. In this case, a proportionality test is required. Finally, the eventual minority of the person concerned and very special personal circumstances are also taken into consideration when balancing the interests. The plan evaluation also indicates that the pronouncement of undesirability requires an assessment within the framework of Section 8 ECHR (private and family life).

As the person concerned resides outside the Netherlands at the time of revocation of citizenship, Section 22 (a), subsection 3, of the Netherlands Nationality Act provides that, no later than 28 days after the notification of any decision to revoke Dutch citizenship, unless the person himself had already lodged an appeal, the Minister shall notify the court of that revocation decision, with the consequence that the person concerned is deemed to have lodged an appeal against the decision to revoke Dutch citizenship. In this way, there is the guarantee that any decision to revoke Dutch citizenship under Section 14 (4) of the Netherlands Nationality Act shall be assessed by the court.

Process evaluation

Investigation has been made, in the process evaluation, into how Section 14 (4) of the Netherlands Nationality Act is implemented in practice, and in how many cases Dutch citizenship has, eventually, been revoked.

Interviews and file search offer the following picture. Since the amendment of Section 14 (4) of the Netherlands Nationality Act, the decision was made in 21 cases to revoke Dutch citizenship; in all these cases, revocation of Dutch citizenship was accompanied by a pronouncement of undesirability. In two other cases, revocation of Dutch citizenship was considered but not carried through in the end. In all 21 cases in which the decision was made to revoke Dutch citizenship, an appeal was lodged. In two cases, the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State considered the revocation decision to be unlawful, as it had not been substantiated by information on affiliation with an organisation dating from 11 March 2017 (the date on which the list of terrorist organisations was published) or thereafter. In response to these rulings, the Minister set aside the revocation decision in five other cases. As for the remaining fourteen decisions: in five published cases, the court of The Hague maintained the revocation decisions. This leaves nine appeals still pending, and one case in which an appeal was lodged.

In practice, a revocation decision and a pronouncement of undesirability are made public on the same date. A revocation decision also includes an assessment of the requirements that emerged from the plan evaluation. In addition, a balance of interests is made pursuant to Section 68(c) of the Nationality (Acquisition and Loss) Decree. This involves an assessment of the proportionality of revocation in view of the threat posed by the person concerned, and in the balancing of interest, account is taken of the importance of detecting, prosecuting and trying the person concerned, the possibility of executing a prison sentence, the possible loss of Union citizenship, the possible minority of the person involved, and the possible very special personal circumstances of the person concerned. In addition, a pronouncement of undesirability under Section 67 of the Aliens Act 2000 also implies a balancing of interests. This includes, among other things, a check against Section 8 of the ECHR. This procedure corresponds with the picture put forth in the plan evaluation.

It is the Immigration and Naturalisation Service that prepares the State Secretary's decision concerning revocation of Dutch citizenship, based on official reports from the General Intelligence and Security Service, default judgments, or public sources. The Directorate-General for Migration is also involved in providing advice. The research shows that none of the revocations is solely based on public sources. Before taking any decision on revocation, the Public Prosecution Service is asked for advice on whether revocation and the pronouncement of undesirability will possibly interfere with the detection, prosecution or trial of the person concerned, and the execution of a prison sentence.

The balancing of interests that the Minister must make involves, among other things, the importance of the possible interference with the investigation and prosecution of criminal offences. As evidenced by the assessment of the 21 files on the persons confronted with a revocation decision, the Public Prosecution Service has argued, in most of these cases, that revocation may indeed interfere with the investigation and prosecution of criminal offences. In only four of the 21 cases, the Public Prosecution Service has raised no objections against revocation of Dutch citizenship. In none of the seventeen cases in which the Public Prosecution Service did raise objections, was revocation cancelled. The main argument for not cancelling revocation, as indicated in interviews with the Immigration and Naturalisation Service and Directorate-General for Migration, was that the Public Prosecution Service has the possibility to request elimination of the pronouncement of undesirability to make investigation and prosecution in the Netherlands possible. Such a request has up to now not been made.

The research also shows that the parties involved (Immigration and Naturalisation Service, Public Prosecution Service, General Intelligence and Security Service, National Coordinator for Security and Counterterrorism, and Directorate-General for Migration) consult each other about the revocation measure on a regular basis, with the National Coordinator for Security and Counterterrorism in a coordinating role. The measure is discussed within a larger context, in which the fight against jihadism is discussed, and also in joint consultations, for example between the Immigration and Naturalisation Service and the General Intelligence and Security Service, with regard to official reports published by the General Intelligence and Security Service. The cooperation between the Immigration and Naturalisation Service and the General Intelligence and Security Service is also streamlined by two liaisons. This is done to prevent official reports from being published while the requirements under Section 14 (4) of the Netherlands Nationality Act are not being met. At first, cooperation between the Public Prosecution Service and the Immigration and Naturalisation Service did not proceed smoothly. This was due to the objections that the Public Prosecution Service has against revocation of Dutch citizenship. The parties have indicated that cooperation is proceeding much better now. This has, however, not resulted in the Public Prosecution Service having no objections anymore against revocation of Dutch citizenship and the related pronouncement of undesirability.

How many volunteers with dual nationality there are, remains unclear. Although the General Intelligence and Security Service indicates that approximately 100 volunteers have dual nationality and that a (small) part of them is no longer alive, the precise number is unknown. The General Intelligence and Security Service assumes that the largest part of the group is still alive.

Concerning any illegal return to the Netherlands of the fourteen volunteers who had their Dutch citizenship revoked, there is, by the nature of things, no certainty. Interviews with the persons concerned have revealed no evidence that anyone has returned illegally.

Answering of the research question

The question as to whether, as a result of the amendment to Section 14 (4) of the Netherlands Nationality Act, the threat of terrorist activities by members of jihadi organisations on Dutch territory has decreased, and, therefore, the degree of national security has increased, cannot be answered on the basis of this research. It is also impossible to determine in how many cases revocation of Dutch citizenship and the related pronouncement of undesirability has led to the prevention of *illegal* entry by Dutch members of jihadi organisations whose Dutch citizenship was revoked.

The question that could, on the other hand, be investigated, was whether the implementation of Section 14 (4) of the Netherlands Nationality Act has, as a result of the revocation of their Dutch citizenship, been responsible for preventing Dutch members of foreign jihadi organisations from *legally* returning to the Netherlands. This leads to the question as to how many volunteers who comply with the conditions concerned have had their Dutch citizenship revoked. This research shows that there are now fourteen volunteers who have had their Dutch citizenship revoked.

There is no way of establishing for certain how many persons with dual nationality, who meet the requirements of Section 14 (4) of the Netherlands Nationality Act, reside abroad. The General Intelligence and Security Service estimates the number of persons with dual nationality at 100, but not all of these persons may still be alive. Due to this uncertainty and the small amount of data, there is no way of answering the question as to how the number of revocations relates to the number of persons complying with the requirements of Section 14 (4) of the Netherlands Nationality Act.

It is important to point out that, from a letter of 15 July 2019 by the Minister of Justice and Security to the House of Representatives, it not only appears that, up to that moment, there had been eleven cases in which citizenship was revoked and that in a few other cases citizenship was going to be revoked, but also that in all other cases the information available was not sufficient enough to determine whether the conditions mentioned in Section 14 (4) of the Netherlands Nationality Act had been met. The letter also mentions that, in some cases, information cannot be shared with the Immigration and Naturalisation Service in an official report due to the confidential nature of sources and the safety of persons.

All in all, there is no precise answer to the question about the relation between the number of volunteers who meet the conditions, and the number of revocations. We do know, however, that, at this moment, fourteen revocation decisions are still effective (they are, by the way, still subject to an appeal before a court). In addition, we know that, at the time that the research was completed, no persons who had their Dutch citizenship revoked, have returned to the Netherlands in a legal manner.