

No. W16.26.00069/II/K

's-Gravenhage, 6 mei 2026

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

Samenvatting

Inhoud van het wetsvoorstel

Wanneer een meerderjarige Nederlander zich in het buitenland aansluit bij een terroristische organisatie, kan de minister van Justitie en Veiligheid zijn Nederlandschap intrekken. Deze bevoegdheid is met een tijdelijke wet ingevoerd in 2017, met als doel om deze personen uit het Koninkrijk te weren en zo de nationale veiligheid te beschermen. Om te voorkomen dat de bevoegdheid op 1 maart 2027 vervalst, regelt het wetsvoorstel dat deze behouden blijft.

Noodzaak niet voldoende gemotiveerd

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

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting bij het wetsvoorstel niet blijkt waarom het noodzakelijk is de intrekkingbevoegdheid te behouden. Zo is niet duidelijk waarom de nationale veiligheid niet al voldoende kan worden beschermd met andere maatregelen, zoals die uit het strafrecht. Ook is niet duidelijk welke

AAN DE KONING

toegevoegde waarde de intrekingsbevoegdheid heeft voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, waarop het wetsvoorstel ook van toepassing is. De Afdeling adviseert de noodzaak van de intrekingsbevoegdheid alsnog dragend te motiveren, of anders van het voorstel tot het permanent maken van de bevoegdheid af te zien.

Tijdelijk verlengen

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

Conclusie

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

1. Inhoud en achtergrond

Wanneer een meerderjarige Nederlander zich in het buitenland aansluit bij, kort gezegd, een terroristische organisatie, kan de minister van Justitie en Veiligheid met gebruik van een bevoegdheid in de Rijkswet op het Nederlandschap (hierna: RWN) diens Nederlandschap intrekken.¹ Een strafrechtelijke veroordeling is daarvoor niet vereist. Wel moet de minister voorafgaand aan het gebruik van de intrekingsbevoegdheid een belangenafweging verrichten.² Ook mag de intrekking van het Nederlandschap niet leiden tot staatloosheid.³ Internationale verdragen staan in dat geval aan intrekking in de weg.⁴ Alleen personen met minstens één andere nationaliteit dan de Nederlandse komen dus in aanmerking voor toepassing van de intrekingsbevoegdheid.⁵

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

De bevoegdheid is in 2017 neergelegd in een tijdelijke wet, met 1 maart 2022 als vervaldatum. Het WODC heeft de wet in 2020 geëvalueerd en daarbij onderzocht of de invoering van artikel 14, vierde lid, van de RWN de legale terugkeer van Nederlandse leden van buitenlandse, jihadistische organisaties naar Nederland heeft weten te verhinderen door intrekking van het Nederlandschap van deze

¹ Artikel 14, vierde lid, RWN.

² De vereiste belangenafweging is uitgewerkt in artikel 68c Besluit verkrijging en verlies Nederlandschap.

³ Artikel 14, achtste lid, RWN.

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

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

personen.⁶ De geldigheidsduur van de tijdelijke wet is vervolgens in 2022 verlengd tot 1 maart 2027.⁷

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

2. Noodzaak van de intrekingsbevoegdheid

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

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

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

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

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

⁷ Stb. 2017, 52; Stb. 2022, 84.

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

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

¹⁰ Artikel 22a, derde lid, RWN.

2.1. *Motivering noodzaak in huidige wetsvoorstel*

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

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

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

Ten derde wijst de regering op de evaluatie van de intrekkingbevoegdheid uit 2020.¹⁴ Het WODC concludeerde daarin dat het niet mogelijk is om vast te stellen in hoeveel gevallen de intrekking van het Nederlanderschap heeft voorkomen dat een uitreiziger terugkeerde naar Nederland. Tegelijkertijd stelde het WODC wel vast dat geen van de personen van wie het Nederlanderschap is ingetrokken, op legale wijze is teruggekeerd. Er waren geen aanwijzingen dat deze personen op illegale wijze zouden zijn teruggekeerd.

De regering acht dit, net als in 2020, een positieve conclusie. Daaruit kan worden afgeleid dat het doel van de intrekkingbevoegdheid, het voorkomen van

¹¹ NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, december 2025. Dit is een hoger dreigingsniveau dan ten tijde van de verlenging van de intrekkingbevoegdheid. Toen was het dreigingsbeeld 'aanzienlijk', niveau 3 van 5. Zie NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, december 2019.

¹² Toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 3.1.

¹³ Toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 3.2.

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

terugkeer, is bereikt, aldus de regering.¹⁵ Een nieuwe evaluatie door het WODC is niet uitgevoerd, omdat dit volgens het WODC geen nieuwe resultaten zou kunnen opleveren ten opzichte van het onderzoek uit 2020.¹⁶

2.2. *Beoordeling*

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

i. *Dreigingsbeeld*

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

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

ii. *Breed instrumentarium*

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

¹⁵ Toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 3.3, onder verwijzing naar Kamerstukken II 2020/21, 29754, nr. 585.

¹⁶ Toelichting bij het wetsvoorstel, paragraaf 3.3.

¹⁷ Vgl. WODC, 'Inzicht in samenhang. Een evaluatie van de Nederlandse contraterrorismewetgeving', 2023, p. 15-16.

¹⁸ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk van 17 november 2015, (W03.15.0191/II/K), Kamerstukken II 2015/16, 34356 (R2064), nr. 4, punt 2.b.

¹⁹ Vgl. advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk van 11 augustus 2021, (W16.21.0138/II/K), Kamerstukken II 2021/22, 35934 (R2158), nr. 4,

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

iii. *Evaluatie*

Wat, ten derde, de evaluatie uit 2020 betreft, merkt de Afdeling op dat daaruit geen conclusies kunnen worden getrokken over het bestaan van een causaal verband tussen de intrekking van het Nederlanderschap en de mate waarin uitreizigers terugkeren naar Nederland. Dat dit verband volgens de regering niettemin bestaat, is dan ook een niet door het onderzoek gevalideerde aanname.

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

Over het feitelijk gebruik van de intrekkingbevoegdheid is in de toelichting bij het wetsvoorstel het volgende vermeld. De bevoegdheid is in 25 gevallen gebruikt, waarvan vooralsnog 16 intrekkingbesluiten definitief in stand zijn gebleven.²¹ Ten tijde van de verlenging van de intrekkingbevoegdheid bedroeg het aantal definitieve intrekkingen nog 17.²² Per saldo is het aantal intrekkingen van het Nederlanderschap gedurende de periode van verlenging dus met één gedaald.

punt 2.b.

²⁰ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk van 17 november 2015, (W03.15.0191/II/K), Kamerstukken II 2015/16, 34356 (R2064), nr. 4, punt 2.a. Voor de extraterritoriale rechtsmacht op dit punt, zie artikel 4, tweede lid, Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht jo. artikelen 83 en 140a Wetboek van Strafrecht. Artikel 14, tweede lid, onderdeel b, RWN biedt een zelfstandige grondslag voor intrekking van het Nederlanderschap.

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

²² Kamerstukken II 2021/22, 35934 (R2158), nr. 3, paragraaf 3.1.

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

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

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

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

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

²³ Zie hierover WODC, 'Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid', Groningen 2020, paragraaf 5.

²⁴ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk van 11 augustus 2021, (W16.21.0138/II/K), Kamerstukken II 2021/22, 35934 (R2158), nr. 4, punt 5.

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

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

3. Horizonbepaling

Het parlement was bij de invoering van de intrekingsbevoegdheid in 2017 en ook bij de verlenging daarvan in 2022 niet overtuigd van de noodzaak om daaraan een permanent karakter te geven. Het tijdelijke karakter van de bevoegdheid is het gevolg van amendering door de Tweede Kamer. Het idee achter de horizonbepaling was dat de wenselijkheid van de regeling na vijf, later tien jaar, zou moeten worden heroverwogen.²⁶

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

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

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

²⁶ Kamerstukken II 2015/15, 34356 (R2064), nr. 24; Kamerstukken II 2021/22, 35934 (R2158), nr. 12.

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