

Vergaderjaar 2019–2020

29 754

Terrorismebestrijding

Nr.554

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2020

Wij zenden u hierbij de resultaten toe van het door de ABDTOPConsult uitgevoerde onderzoek naar de werking en effecten van het intrekken van het Nederlandschap op grond van artikel 14, lid 2, aanhef en onder b, Rijkswet op het Nederlandschap (RWN)¹. Sinds de inwerkingtreding op 1 oktober 2010 bepaalt dit artikel dat de Minister van Justitie en Veiligheid het Nederlandschap kan intrekken op grond van misdrijven die zich richten tegen de essentiële belangen van het Koninkrijk². ABDTOPConsult voerde op ons verzoek onderzoek uit naar de vraag wat de effecten zijn van de uitvoering van artikel 14, lid 2, aanhef en onder b, RWN als het gaat om deradicalisering, dreiging en risico- mitigerende maatregelen. ABDTOPConsult heeft advies uitgebracht over de vraag of en hoe de uitvoering van deze maatregel zo kan worden ingericht dat deze minimaal interfereert met de integrale persoonsgerichte (lokale) aanpak van radicalisering. Het rapport draagt bij aan meer zicht op de werking en uitvoering in de praktijk, en biedt handvatten voor het verbeteren van het proces. In deze brief gaan wij in op de bevindingen uit het rapport en geven een reactie op de aanbevelingen.

Bevindingen uit het rapport

ABDTOPConsult concludeert dat ketenpartners redelijk tevreden zijn over de samenwerking ten aanzien van de afstemming en de wederzijdse informatievoorziening bij het proces rondom de besluitvorming over de intrekking van het Nederlandschap. Tegelijkertijd is men, met name vanuit het lokale bestuur, kritisch over de lange doorlooptijden van alle processtappen om tot besluitvorming over intrekking van het Nederlandschap te komen. De periode vanaf het uitbrengen van het voornemen

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² De Minister van Justitie en Veiligheid kan het Nederlandschap intrekken van de persoon die onherroepelijk is veroordeeld wegens een misdrijf als bedoeld in de artikelen 83, 134a of 205 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht.

tot intrekken van het Nederlanderschap tot het daadwerkelijk vertrek wordt door velen om meerdere redenen als problematisch ervaren, mede omdat na intrekking de persoon in kwestie geen recht meer heeft op voorzieningen, en de integrale aanpak, gericht op deradicalisering en/of re-integratie, wettelijk dient te stoppen. De complexiteit van deze problematiek en de onzekerheid voor personen in kwestie en de betrokken ketenpartners, nemen verder toe als er geen vertrek plaatsvindt en er geen duidelijk zicht op uitzetting (op korte termijn) is.

De onderzoekers concluderen daarnaast dat er een vrij breed gedragen verlangen bestaat om de discretionaire ruimte van de Minister van Justitie en Veiligheid ruimer te benutten, door het heden, het risico voor de nationale veiligheid en de gemeenschappelijke inspanningen vanuit de integrale persoonsgerichte aanpak tot deradicalisering en/of re-integratie, zwaarder te laten wegen bij besluitvorming over intrekking. Dit met het doel om te voorkomen dat de effecten van de intrekking interfereren met de integrale aanpak en de inspanningen op lokaal niveau die gericht zijn op deradicalisering en/of re-integratie in de Nederlandse samenleving.

Volgens de onderzoekers laat het effect van de uitvoering van deze maatregel op verdere radicalisering van betrokkene en zijn of haar netwerk zich, mede door de beperkte casuïstiek, lastig «hard maken». Desondanks concluderen zij dat op grond van diverse factoren het aannemelijk kan worden gemaakt dat de werking van de maatregel leidt tot een verhoogde kans op verdere radicalisering. Een verklaring die de onderzoekers hiervoor geven, is dat vanwege verschillende redenen het vertrouwen in de overheid negatief beïnvloed kan worden en de kans op succesvolle re-integratie vermindert. Redenen die genoemd worden, zijn bijvoorbeeld de lange duur van het proces en de onzekerheid die daarmee gepaard kan gaan. Daarnaast wijzen de onderzoekers op de «dubbele boodschap» die uit kan gaan van re-integratie enerzijds en intrekking van het Nederlanderschap anderzijds. Van verdere radicalisering na intrekking zijn overigens nog geen voorbeelden bekend uit de praktijk.

Aanbevelingen

ABD TOPConsult doet in haar rapport een aantal aanbevelingen. Hieronder gaan wij daar per aanbeveling op in.

Aanbeveling 1: versnel het proces met behoud van goede afstemming om tot een voornemen en definitief besluit over intrekken van het Nederlanderschap te komen. De IND heeft hierover op ons verzoek voorstellen gedaan die wij kansrijk achten. De IND dient in deze ook strakkere termijnen te handhaven. Na overleg met de ketenpartners kunnen deze (geamendeerde) voorstellen onmiddellijk worden ingevoerd.

Zorgvuldigheid én voortvarendheid zijn bij intrekking van het Nederlanderschap op basis van artikel 14, lid 2, aanhef en onder b, RWN van belang, gelet op de vergaande gevolgen van deze maatregel. Er is een intrekkingsproces ingericht dat hieraan tegemoet komt. Dit blijft echter een complex proces waarin afstemming tussen verschillende (lokale) partijen noodzakelijk is. Daarnaast is in de verschillende stadia van het proces, conform wettelijke kaders, het recht op bezwaar en (hoger) beroep geborgd. In lijn met de aanbeveling achten wij het mogelijk en wenselijk om het proces en de procedures, na een kritische analyse, strakker in te richten. Te denken valt aan het aanpassen van de procesbeschrijving, met bijvoorbeeld korte(re) deadlines om informatie uit te wisselen, en het eerder starten door het lokaal casusoverleg met de voorbereiding van een bestuurlijke rapportage. We hebben de IND gevraagd om hiervoor zorg te

dragen en de te nemen processtappen af te stemmen met relevante betrokken (lokale) partijen.

Aanbeveling 2: verken de mogelijkheden van uitzetting naar het land van de tweede nationaliteit in een eerdere fase van het proces.

Indien het Nederlandschap van een persoon wordt ingetrokken en betrokkene geen verblijfsrecht meer heeft, dient deze persoon Nederland te verlaten. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) regisseert het vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland. Het vertrek van personen die zijn veroordeeld voor terroristische misdrijven heeft daarbij prioriteit. Uiteraard staat het personen die de Nederlandse nationaliteit (dreigen te) verliezen vrij om uit eigen beweging Nederland te verlaten. In de praktijk gebeurt dit ook. De DT&V werkt in een zo vroeg mogelijk stadium aan het vertrek van deze personen en verkent indien juridisch en praktisch uitvoerbaar de mogelijkheden ten aanzien van het land waar de betrokkene naar zal vertrekken. Naar aanleiding van deze aanbeveling zal DT&V reeds bij uitreiking van het voornemen tot intrekking aan de betreffende persoon algemene informatie over vertrek beschikbaar stellen. In geval de betrokkene Nederland zelfstandig wil verlaten, kan de DT&V begeleiding bieden bij het voorgenomen vertrek. Bijvoorbeeld in het geval er geen geldig reisdocument voorhanden is en contact met de diplomatieke vertegenwoordiging van de tweede nationaliteit gezocht moet worden.

Bij personen die (nog) Nederlander zijn, kan de overheid geen dwang toepassen bij het vertrek. Dit zou hun rechten schenden. Nadat het besluit tot intrekking van het Nederlandschap kenbaar is gemaakt en de betrokkene geen rechtmatig verblijf meer heeft in Nederland, kan sprake zijn van gedwongen vertrek op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Op dat moment kan ook zonder toestemming van de betrokkene contact worden gezocht met het land van de tweede nationaliteit om het vertrek voor te bereiden.

Aanbeveling 3: maak een nader afwegingskader in het licht van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie om de discretionaire bevoegdheid van de Minister proportioneel te kunnen benutten. Wij denken met name aan gevallen waarbij alle betrokken ketenpartners en in het bijzonder ook de lokaal verantwoordelijke burgemeester daartoe adviseren vanwege overtuigend goed gedrag als resultaat van de persoonsgerichte aanpak gericht op deradicalisering en re-integratie. Dit betreft een combinatie van het professioneel oordeel van de mensen die daartoe zijn opgesteld in het casusoverleg en bestuurlijke verantwoordelijk.

Wij willen hierbij voorop stellen dat de intrekking van het Nederlandschap een ordemaatregel is en geen bijkomende straf. Uit de RWN volgt dat het Nederlandschap kan worden ingetrokken indien sprake is van misdrijven die zich richten tegen de essentiële belangen van het Koninkrijk. De ruimte om af te zien van intrekking is, zoals ook blijkt uit de parlementaire geschiedenis, vrij beperkt. De onherroepelijk veroordeelde persoon heeft met zijn of haar gedrag de band met het Koninkrijk «opgezegd» en heeft daarmee het risico van het verlies van diens Nederlandse nationaliteit op de koop toegenomen. In iedere concrete zaak vindt een individuele afweging plaats waarbij alle relevante aspecten van de zaak moeten worden betrokken. Die afweging zal echter al snel ten nadele van de betrokken persoon uitvallen: met de onherroepelijke veroordeling is het immers een gegeven dat de essentiële belangen van het Koninkrijk ernstig zijn geschaad. Dit weegt zwaar en rechtvaardigt dat bij de belangenafweging wordt uitgegaan van «intrekking, tenzij».

Dat neemt niet weg dat in iedere zaak nog altijd sprake kan zijn van een beslissing om niet in te trekken, afhankelijk van de omstandigheden van het individuele geval. Hier is sprake van een discretionaire bevoegdheid om niet in te trekken. Deze discretionaire bevoegdheid kan worden aangewend indien naar het oordeel van de bewindspersoon sprake is van zodanige bijzondere omstandigheden dat intrekking onaanvaardbaar zou zijn. De discretionaire ruimte is nader ingevuld door artikel 68a van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (BVVN). Het BVVN bepaalt dat de Minister bij zijn besluit tot intrekking van het Nederlanderschap onder meer rekening houdt met de gevolgen van het verlies van Unieburgerschap, indien dit ten gevolge van de intrekking van het Nederlanderschap optreedt. Daarnaast schrijft artikel 68a voor dat rekening wordt gehouden met zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden van de betrokkene, voor zover deze relevant zijn voor het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap. Echter, er kan ook sprake zijn van een ander samenstel van feiten en omstandigheden dat ertoe leidt dat een bewindspersoon kan oordelen dat hij gebruik moet maken van de discretionaire ruimte om niet in te trekken. Het is uiteindelijk aan de bewindspersoon om te bepalen of het geheel van alle relevante omstandigheden³ betekent dat de discretionaire bevoegdheid gebruikt dient te worden. Daarbij past geen nader afwegingskader.

Aanbeveling 4: onderzoek in hoeverre het juridisch mogelijk is om het voornemen tot intrekking wel te communiceren aan betrokkene maar nog aan te houden met als voorwaarde de inzet die betrokkene toont om actief aan deradicalisering en re-integratie te werken gedurende een bepaalde periode.

Een intrekking van het Nederlanderschap op basis van artikel 14, lid 2, aanhef en onder b, is gebaseerd op een onherroepelijke veroordeling wegens een terroristisch misdrijf. Aan de veroordeling gaat een strafrechtelijke procedure vooraf. Er kunnen verschillende procedures gevoerd worden tegen de veroordeling (hoger beroep en cassatie), waardoor meerdere jaren verstrijken voordat een veroordeling onherroepelijk is geworden. Met het uitstellen van een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap wordt voorbijgegaan aan de kern van het wetsartikel, namelijk dat betrokkene door zijn gedrag de essentiële belangen van het Koninkrijk ernstig heeft geschaad. Hierom hecht ik er belang aan om in voorkomende gevallen zo spoedig mogelijk uiting te geven aan de intrekking van het Nederlanderschap. Het mogelijk aanpassen van de wet- en regelgeving achten wij daarom niet opportuun.

Aanbeveling 5: maak de Minister, in afstemming met het lokaal bestuur, verantwoordelijk voor het veiligheidsrisico van de personen met een vreemdelingen status als gevolg van de intrekking van het Nederlanderschap en de vreemdelingrechtelijke maatregelen van vertrek en inreisverbod.

Wij onderkennen het probleem dat het zicht en handelingsperspectief op de betrokkene verminderen wanneer het Nederlanderschap is ingetrokken, maar betrokkene nog niet uit Nederland is vertrokken. Het

³ De belangenafweging moet dus alle relevante omstandigheden van het geval omvatten. De parlementaire geschiedenis noemt enkele omstandigheden die in ieder geval van belang zijn. Genoemd zijn: de persoon van de veroordeelde, de vraag of betrokkene een blijvend gevaar is voor de veiligheid van het Koninkrijk en het gepleegde misdrijf, het eventuele bestaan van zeer schrijnende individuele omstandigheden, de bijzondere afhankelijkheid van een gezinslid, de leeftijd van een betrokkene en prangende humanitaire redenen. Voorts is de strafmaat relevant, ook de omstandigheid van een schuldigverklaring zonder strafoplegging of van een gevangenisstraf van zeer korte duur wegens verminderde toerekeningsvatbaarheid, moet worden betrokken.

maakt deel uit van een breder vraagstuk van het inperken van de dreiging van terrorismeveroordeelden na detentie. Er zijn verschillende wettelijke mogelijkheden om deze dreiging te beperken. Zo kan, als dat voor de bescherming van nationale veiligheid noodzakelijk is, een maatregel op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding worden opgelegd. In het geval van een vreemdeling zijn er daarnaast vreemdelingrechtelijke toezichtsmaatregelen die ingezet kunnen worden, zoals een gebiedsgebod en meldplicht. De komende jaren zullen meer veroordeelde terroristen terugkeren in de samenleving. In het licht hiervan wordt de komende periode met de ketenpartners, waaronder gemeenten, Nationale Politie, reclassering en Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), bezien of de bestaande aanpak en samenwerkingsstructuren volstaan. Monitoring van terrorismeveroordeelden van wie het Nederlanderschap is ingetrokken of van wie het verblijfsrecht is beëindigd zal hierin worden meegenomen, om te voorkomen dat personen onverhoopt tussen wal en schip dreigen te vallen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol