

Toezihtsrapport

Over het handelen van de AIVD
in het kader van intrekking van het
Nederlandschap in het belang van
de nationale veiligheid

CTIVD nr. 68

[vastgesteld op 29 april 2020]



Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

TOEZICHTSRAPPORT

Over het handelen van de AIVD in het kader van
intrekking van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding van het onderzoek	5
1.2 Verkenning	5
1.3 Aankondiging en onderwerp van het onderzoek	6
1.4 Opzet van het onderzoek	6
1.5 Leeswijzer	6
2. Intrekking in het belang van de nationale veiligheid	7
2.1 Wettelijke vereisten	7
2.2 Het besluit tot intrekking in het belang van de nationale veiligheid	7
2.3 De uitvoeringspraktijk	8
3. De ontwikkelingen bij de AIVD	10
3.1 De totstandkoming van de wet	10
3.2 Na inwerkingtreding van de wet	10
3.3 De Taskforce Ambtsberichten	11
3.4 Afronding van de dossiers	13

4.	De ambtsberichten	14
4.1	Wettelijk kader	14
4.2	Het uitbrengen van de ambtsberichten	14
4.3	Het door de AIVD gevoerde beleid	14
4.4	Procesbeschrijvingen en werkinstructies	15
4.5	Werkwijze: niet-uitgebrachte ambtsberichten	15
4.6	Werkwijze: uitgebrachte ambtsberichten	15
4.7	Inhoud ambtsbericht: personalia en feitelijkheden	16
4.8	Inhoud ambtsbericht: ontbreken van conclusie gevaar voor de nationale veiligheid	16
5.	De steekproef	18
5.1	Methodiek en toetsing	18
5.2	Uitgebrachte ambtsberichten	18
5.3	Beslissingen geen ambtsbericht uit te brengen	19
6.	Conclusies en aanbevelingen	20
6.1	Conclusies	20
6.2	Aanbevelingen	20

Leeswijzer

Het rapport bestaat uit:

Het Toezichtsrapport

De Begrippenlijst (bijlage)

Dit rapport heeft geen geheime bijlage.

TOEZICHTSRAPPORT

Over het handelen van de AIVD in het kader van
intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Samenvatting

De minister van Justitie en Veiligheid heeft sinds maart 2017 op basis van de *Wet intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid* de bevoegdheid het Nederlanderschap in te trekken van personen die zich vrijwillig hebben aangesloten bij een terroristische organisatie. Daartoe is op 11 maart 2017 een lijst van organisaties die het betreffen vastgesteld. De organisaties die op de lijst staan zijn Hay'at Tahrir al-Sham en (organisaties die gelieerd zijn aan) Al Qa'ida en ISIS.

Voordat de minister tot intrekking kan overgaan, dient aan meerdere vereisten te zijn voldaan. Zo moet onder meer vast komen te staan dat de betrokkene op of ná 11 maart 2017 aangesloten is geweest bij een terroristische organisatie op de lijst. De informatie waarop de minister zich baseert volgt doorgaans uit een door de AIVD verstrekt ambtsbericht. Een ambtsbericht van de AIVD kan derhalve het startpunt vormen van de beslissing het Nederlanderschap in te trekken.

De AIVD is in juni 2019 begonnen met het actief beoordelen van ruim honderd dossiers van Nederlandse uitreizigers. Hierbij heeft de AIVD gekeken of ten behoeve van het intrekken van het Nederlanderschap van deze personen een ambtsbericht kon worden uitgebracht. Uiteindelijk is in twaalf gevallen een ambtsbericht uitgebracht. De CTIVD komt tot de conclusie dat deze ambtsberichten voldoende onderbouwd, proportioneel en noodzakelijk waren. Ze zijn daarmee *rechtmatig* uitgebracht.

In het overgrote deel van de dossiers bleek het niet mogelijk een ambtsbericht uit te brengen. De voornaamste reden hiervoor was dat de AIVD over onvoldoende informatie beschikte over de aansluiting van de betrokkene bij een terroristische organisatie. In sommige gevallen beschikte de AIVD wel over informatie, maar was deze informatie onvoldoende verifieerbaar. In die gevallen heeft de AIVD redelijkerwijs tot de beslissing kunnen komen geen ambtsbericht uit te brengen.

De CTIVD komt in dit toezichtsrapport tot de volgende aanbevelingen:

1. De AIVD legt (juridische) opinies, die een zaaksoverstijgend effect hebben, in het vervolg schriftelijk vast.
2. De AIVD ontwikkelt concreter beleid over de onderbouwing van ambtsberichten, meer in het bijzonder ten aanzien van de betrouwbaarheid en verificatie van inlichtingen.
3. De AIVD neemt, indien dit meer context biedt en bijdraagt aan de zorgvuldigheid van het ambtsbericht, de eventuele rol, relevante handelingen of activiteiten van de betrokkene van vóór 11 maart 2017 in het ambtsbericht op.
4. De AIVD geeft duidelijk aan of in een zaak waarin is besloten geen ambtsbericht uit te brengen, sprake is van onvoldoende informatie of dat een andere reden in het geding is.

TOEZICHTSRAPPORT

Over het handelen van de AIVD in het kader van
intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

1. Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

In het kader van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme is op 29 augustus 2014 het voornemen aangekondigd de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: 'de Rijkswet') te wijzigen. Deze wijziging moest het mogelijk maken dat de minister van Justitie en Veiligheid het Nederlanderschap kon intrekken van personen die zich vrijwillig hadden aangesloten bij een terroristische strijdgroep, zonder dat daarvoor een strafrechtelijke veroordeling was vereist. Deze wijze van intrekking van het Nederlanderschap was bedoeld als een preventieve maatregel, omdat daarmee terugkeer van uitreizigers kon worden voorkomen. Op respectievelijk 24 mei 2016 en 7 februari 2017 stemden de Tweede en Eerste Kamer in met de wetwijziging door de *Wet intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid* aan te nemen.

In de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten 2017 (hierna: 'Wiv 2017') werd de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (hierna: 'CTIVD') belast met het toezicht op de toepassing van de bevoegdheid het Nederlanderschap in te trekken.¹ De reden hiervoor moet worden gevonden in het feit dat doorgaans informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten benodigd is om de maatregel te onderbouwen.² Bij de totstandkoming van de Wet intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid werd gedacht aan gegevens van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: 'AIVD'), die in de vorm van een zogenoemd ambtsbericht aan de minister van Justitie en Veiligheid zouden kunnen worden verstrekt. De wet bevatte daarnaast een zogenoemde horizonbepaling van vijf jaar. Dit betekent dat de wetwijziging in 2022 weer vervalt als het parlement de regeling niet actief handhaaft. Omdat de termijn van de horizonbepaling inmiddels voor meer dan de helft was verstreken, achtte de CTIVD het eind 2019 opportuun een onderzoek te gaan verrichten.

1.2 Verkenning

Tijdens de verkenning van het onderwerp, stuitte de CTIVD op de toezegging van de regering tijdens de wetsbehandeling dat de wet na drie jaar zou worden geëvalueerd en het feit dat de voorbereiding voor deze evaluatie al in gang was gezet. Daarnaast bleek dat in het merendeel van de zaken, waarin een intrekking mogelijk aan de orde zou kunnen zijn, recent of nog geen ambtsbericht was uitgebracht. Dit

¹ Artikel 97, derde lid, onder d Wiv 2017. Op grond van artikel 160 Wiv 2017 komt artikel 97, derde lid, onder d Wiv 2017 vijf jaar na inwerkingtreding van de Wet intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid te vervallen.

² *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, 25.

maakte dat nog maar beperkt sprake was van intrekkingen en daarmee ook van de bestuursrechtelijke procedures, waarin deze worden getoetst. Dit heeft de CTIVD doen besluiten eerst onderzoek te doen naar de totstandkoming van de ambtsberichten. Deze kunnen immers het startpunt vormen voor de uiteindelijke toepassing van de bevoegdheid.

1.3 Aankondiging en onderwerp van het onderzoek

Het onderzoek is vervolgens op 28 november 2019 aangekondigd. Daarbij is aan de Eerste en Tweede Kamer aangegeven dat de nadruk zou liggen op de rechtmatigheid van het handelen van de diensten. Daarbij zou ook worden beoordeeld of zij op goede gronden zijn overgegaan tot het al dan niet uitbrengen van de ambtsberichten. Het onderzoek betreft de periode van 1 maart 2017, de datum van inwerkingtreding van de wet, tot 1 februari 2020, de datum van afsluiting van het feitelijke onderzoek. Het toezichtsrapport is op 29 april 2020 vastgesteld.

1.4 Opzet van het onderzoek

Navraag bij de AIVD en Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: 'MIVD') alsook raadpleging van interne stukken, wijst uit dat de MIVD geen rol heeft gespeeld bij de totstandkoming of uitvoering van de wet. Om die reden heeft het onderzoek zich uitsluitend gericht op het handelen van de AIVD. Om de timing en inhoud van de ambtsberichten goed te kunnen beoordelen is daarbij ook gekeken naar de opstelling en handelwijze van de AIVD in het kader van de totstandkoming en de uitvoering van de wet.

In het kader van dit onderzoek zijn de systemen van de AIVD en interne documenten, zoals juridische kaders, beleidsstukken en beslissingen, geraadpleegd. Naar aanleiding daarvan zijn interviews gehouden met en schriftelijke vragen gesteld aan de betrokken AIVD-medewerkers. Dit betroffen teamhoofden, bewerkers, beleidsmedewerkers en juristen. Ook is gesproken met de IND-liaisons. Dit zijn de medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: 'IND'), die de ambtsberichten van de AIVD voorgelegd krijgen en beoordelen op bruikbaarheid. Met de daarna door de CTIVD verrichte steekproef is de gegrondheid van dertig beslissingen om wel of niet een ambtsbericht uit te brengen getoetst.³

1.5 Leeswijzer

Om te kunnen begrijpen aan welke inhoudelijke voorwaarden ambtsberichten moeten voldoen, is in Hoofdstuk 2 toegelicht aan welke wettelijke vereisten een intrekking moet voldoen en hoe dit in de praktijk vorm heeft gekregen. In Hoofdstuk 3 worden de ontwikkelingen geschetst om de timing en inhoud van de ambtsberichten nader te kunnen vatten. Tot slot wordt in Hoofdstuk 4 het uitbrengen van de ambtsberichten nader toegelicht en in Hoofdstuk 5 verslag gedaan van de door de CTIVD verrichte steekproef. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies en aanbevelingen.

³ Zie voor de methodiek van deze steekproef paragraaf 5.1.

2. Intrekking in het belang van de nationale veiligheid

2.1 Wettelijke vereisten

Op 1 maart 2017 trad de wetswijziging in werking en kon de nieuwe bevoegdheid worden toegepast. Met de wetswijziging kreeg de minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid het Nederlanderschap in te trekken, indien de betrokkene zich heeft aangesloten bij organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. De organisaties die het betreft worden op een lijst geplaatst. Daartoe is op 11 maart 2017 een besluit met een lijst van organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid in werking getreden. De organisaties die op de lijst staan, zijn Hay'at Tahrir al-Sham en (organisaties die gelieerd zijn aan) Al Qa'ida en ISIS.⁴

Om de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid te kunnen toepassen, moet de betrokkene een dubbele of meervoudige nationaliteit hebben, omdat staatloosheid niet het gevolg mag zijn van de intrekking.⁵ Ook dient de betrokkene de leeftijd van zestien jaren te hebben bereikt en zich buiten het Koninkrijk te bevinden.⁶

Daarnaast moet uit de gedragingen van de betrokkene blijken dat hij of zij zich bij één van voornoemde organisaties heeft aangesloten en die aansluiting ten minste tot 11 maart 2017 heeft voortgeduurd.⁷ Daartoe dient te worden vastgesteld dat boven redelijke twijfel verheven is dat de betrokkene de door de terroristische organisatie nagestreefde doelen onderschrijft en de intentie heeft om zich aan te sluiten bij de organisatie. Bovendien is het noodzakelijk dat de betrokkene feitelijke handelingen voor of ten behoeve van de terroristische organisatie heeft verricht.

Deze vaststellingen kunnen plaatsvinden op basis van verschillende bronnen. Hierbij kan worden gedacht aan gegevens van het Openbaar Ministerie (hierna: 'OM') of openbare informatie, van bijvoorbeeld het internet. In de wetsgeschiedenis werd de verwachting uitgesproken dat doorgaans echter sprake zal zijn van het uitbrengen van een ambtsbericht door de AIVD. Het ambtsbericht bevat in dat geval een beschrijving van de feiten, waaronder de aansluiting bij één van de organisaties op de lijst en de gedragingen van de betrokkene waaruit dit kan worden afgeleid. Ook wordt daarin de conclusie opgenomen dat de betrokkene een gevaar voor de nationale veiligheid is.⁸

2.2 Het besluit tot intrekking in het belang van de nationale veiligheid

De minister moet bij zijn besluit tot intrekking met een aantal zaken rekening houden.⁹ Zo moet hij afwegen of intrekking van het Nederlanderschap proportioneel is. Het gaat hierbij om de proportionaliteit van de maatregel in het licht van alle omstandigheden van het geval. In het bijzonder gaat het om de rol van betrokkene en de daarmee samenhangende mate van dreiging voor de nationale veiligheid. In het verlengde daarvan moeten ook de gevolgen van het verlies van het burgerschap van de Europese Unie¹⁰ en de eventuele minderjarigheid van de betrokkene, zeker wanneer er sprake is

⁴ Artikel 1 van het Besluit vaststelling lijst organisaties die bedreiging vormen voor nationale veiligheid (*Stcrt.* 2017, 13023).

⁵ Artikel 14, achtste lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

⁶ *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, 3, p. 9.

⁷ Raad van State 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990.

⁸ *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, 3, p. 6 en 7.

⁹ Artikel 68c van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap.

¹⁰ Hierbij speelt de vraag of het verlies verenigbaar is met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, net name het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven (artikel 7).

van bijkomende omstandigheden zoals een grote gevoeligheid voor beïnvloeding door anderen, in de afweging worden betrokken.¹¹ De rol van betrokkene binnen de organisatie is niet doorslaggevend, maar is wel van belang voor de proportionaliteitsafweging. Het is geen voorwaarde dat de betrokkene zelf geweld heeft gebruikt.¹²

Bovendien moet het belang dat wordt gediend met het intrekken van het Nederlanderschap worden afgewogen tegen het belang van opsporing, vervolging en berechting van de betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. Daarbij geldt dat waar mogelijk wordt ingezet op strafrechtelijke vervolging, maar wanneer dit niet mogelijk is of niet opportuun is, intrekken van het Nederlanderschap een maatregel kan zijn die in het belang van de nationale veiligheid noodzakelijk is. Het belang van strafrechtelijke vervolging zal bijvoorbeeld kunnen prevaleren indien bij het OM al een omvangrijk dossier is voorbereid en er sprake is van een reële verwachting dat betrokkene op korte termijn aangehouden kan worden, effectief vervolgd kan worden en een opgelegde straf daadwerkelijk kan worden uitgevoerd. Bij deze afweging wordt ook het OM betrokken.¹³

Tot slot zal uitsluitend tot intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid worden overgegaan indien de betrokkene tot ongewenst vreemdeling kan worden verklaard. Wanneer op voorhand vaststaat dat na intrekking van het Nederlanderschap ongewenstverklaring niet mogelijk zal zijn, omdat betrokkene aan artikel 8 van het EVRM (onder andere het recht op een privé- en familieleven) een recht op toegang tot Nederland zou kunnen ontlenen, zou de intrekking immers geen doel treffen. Intrekking zal in deze gevallen achterwege blijven. Gelet op de zwaarte van het belang van bescherming van de nationale veiligheid, zal het moeten gaan om uitzonderlijke situaties.¹⁴

2.3 De uitvoeringspraktijk

In de praktijk wordt de beslissing het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid in te trekken genomen door de minister en/of staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.¹⁵ De IND bereidt het besluit voor. Op het moment dat de AIVD een ambtsbericht uitbrengt, wordt de zaak daarom allereerst door de IND onderzocht. Zij doet dit door te kijken of de betrokkene over wie het ambtsbericht is uitgebracht (inderdaad) een dubbele nationaliteit heeft.

Daarna verzoekt de IND het OM kenbaar te maken of met de intrekking van het Nederlanderschap het belang van opsporing, vervolging of berechting van een betrokkene en/of de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist. Als dat niet het geval is, of als de minister en/of staatssecretaris van Justitie en Veiligheid oordeelt dat het belang van intrekking zwaarder weegt, wordt aan de relevante landelijke en lokale organisaties een conceptnota voorgelegd met een advies over de maatregel intrekking Nederlanderschap.

De input en adviezen van de verschillende partijen worden afgestemd en opgenomen in een nota om een integraal beeld te kunnen geven van de mogelijke gevolgen. Als daarna niet (alsnog) blijkt van bijzondere omstandigheden, wordt de nota aan de minister en/of staatssecretaris van Justitie en Veiligheid verzonden. De minister en/of staatssecretaris van Justitie en Veiligheid neemt op basis van de nota van de IND het besluit tot het wel of niet intrekken van het Nederlanderschap. Tot slot wordt de beschikking in de Staatscourant gepubliceerd.

¹¹ *Kamerstukken I* 2016/17, 34356, I, p. 2 en 3.

¹² *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, 3, p. 6 en 7.

¹³ *Kamerstukken I* 2016/17, 34356, I, p. 2.

¹⁴ *Kamerstukken I* 2016/17, 34356, I, p. 3.

¹⁵ Op grond van de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 is de uitvoering van de Rijkswet op het Nederlanderschap belegd bij de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

De Rijkswet bepaalt dat tegen het besluit beroep openstaat bij de bestuursrechter. Dit beroep kan door de betrokkene zelf worden ingesteld. Als deze dit nalaat, volgt er een beroep van rechtswege in naam van betrokkene. Dit betekent dat ook als de betrokkene niet in beroep gaat, de bestuursrechter de intrekking alsnog toetst. De bestuursrechter heeft – met toestemming van partijen – de mogelijkheid kennis te nemen van de onderliggende stukken bij het ambtsbericht.¹⁶ Hij verklaart het beroep gegrond als het besluit tot intrekking in strijd is met de wet dan wel bij afweging van alle daarbij betrokken belangen in redelijkheid niet gerechtvaardigd is.¹⁷

¹⁶ 8:29 Awb jo. artikel 137 Wiv 2017.

¹⁷ Artikelen 22a t/m 22c van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

3. De ontwikkelingen bij de AIVD

Allereerst is gekeken naar de ontwikkelingen bij de AIVD gedurende de totstandkoming en de uitvoering van de wet. Aldus kan inzicht worden verkregen ten aanzien van de vraag waarom de ambtsberichten al dan niet zijn uitgebracht en of de in dat kader genomen beslissingen op goede gronden zijn genomen. Ook kunnen bepaalde inhoudelijke keuzes alleen goed worden verklaard en beoordeeld als daarvan eerst de achtergronden worden geschetst.

3.1 De totstandkoming van de wet

De AIVD is betrokken geweest bij de totstandkoming van de *Wet intrekken Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid*. Tijdens de behandeling van de wet is door de minister van Justitie en Veiligheid aangegeven dat de maatregel naar verwachting enkele keren per jaar zou worden toegepast.¹⁸ Toch is gedurende dat traject al dan niet terecht de indruk ontstaan dat op grotere schaal ambtsberichten aan de IND konden worden verstrekt. De IND had ook al capaciteit vrijgemaakt om de ambtsberichten te verwerken. De AIVD zelf heeft niet gekeken naar de financiële of capacitaire gevolgen van de invoering van de wet voor de eigen organisatie. Kort voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet heeft een jurist van de AIVD wel een nota opgesteld, waarin de vereisten voor een ambtsbericht ten behoeve van de nieuwe bevoegdheid werden opgesomd.

3.2 Na inwerkingtreding van de wet

Vanaf de inwerkingtreding heeft de AIVD aan de minister van Justitie en Veiligheid, en de overige betrokken organisaties, zoals de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: 'NCTV'), de IND en het OM aangegeven vanzelfsprekend te willen bijdragen aan de uitvoering van de wet. Aan de andere kant bestond er bij de AIVD de opvatting dat het ten behoeve van de nieuwe bevoegdheid uitbrengen van ambtsberichten niet mocht leiden tot het onder druk komen te staan van de onderzoeksdoelstelling van de AIVD. Ook was het directe effect van het intrekken van het Nederlandschap op de nationale veiligheid in brede zin, wat de AIVD betreft, beperkt. De maatregel wierp zeker een barrière op voor het terug kunnen keren van personen naar Nederland, maar nam de (potentiële) dreiging die vanuit een persoon uitgaat niet weg. De AIVD zou targets waarvan een dreiging uitgaat moeten blijven onderzoeken, ook als deze targets het Nederlandschap verliezen. Terroristische activiteiten kunnen immers blijven doorgaan, waarmee burgers en objecten in het buitenland ook doelwit kunnen zijn of worden. Ook kunnen targets heimelijk naar Nederland terugreizen.

Nadat de AIVD in overleg met de andere betrokken organisaties een zestal dossiers had beoordeeld op de mogelijkheid een ambtsbericht uit te brengen, bleek dat in veel gevallen niet voldoende informatie van na de inwerkingtreding van de wet (maart 2017) beschikbaar was. De AIVD gaf daarom in augustus 2017 aan dat het uitbrengen van ambtsberichten "bijna niet zou gebeuren" en dat de dienst niet tot taak heeft inlichtingen te verzamelen ten behoeve van het intrekken van het Nederlandschap. De AIVD zou niet actief op zoek gaan, maar wanneer er informatie over terugkeer zou zijn, kon een ambtsbericht worden uitgebracht. Als gevolg daarvan is de minister van Justitie en Veiligheid vanaf september 2017 overgegaan tot het intrekken van het Nederlandschap op basis van andere beschikbare informatie. Dit betrof verstekvonnissen die ondertussen waren uitgesproken in de strafzaken tegen de betrokkenen.¹⁹

¹⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34356, 6, p. 2 en 7.

¹⁹ Raad van State 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990.

Op 12 maart 2018 heeft de AIVD het eerste ambtsbericht ten behoeve van het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid uitgebracht. Dit betrof een geval, waarin van tevoren duidelijk was dat het dossier aan alle criteria voldeed. Na overleg met de bij een intrekking betrokken partijen, heeft de AIVD besloten deze casus helemaal uit te lopen, zodat kon worden gezien hoe deze daarna door de IND en de minister en/of staatssecretaris van Justitie en Veiligheid werd opgepakt. In het betreffende ambtsbericht is vermeld dat de AIVD betrokkene als een gevaar voor de nationale veiligheid beschouwde.

Op 12 juni 2018 heeft de minister van Justitie en Veiligheid tijdens een debat in de Tweede Kamer gesteld dat de dossiers van “onderkende uitreizigers” zouden worden gelicht en dat zou worden gezien of van hen het Nederlanderschap kon worden ingetrokken.²⁰ Binnen de AIVD heeft deze uitspraak niet tot actieve opvolging geleid.

Door de actualiteiten in Syrië kwam de maatregel vanaf februari 2019 binnen de AIVD opnieuw in beeld.²¹ Als gevolg daarvan is de maatregel opnieuw op de agenda gezet in de overleggen met organisaties als de NCTV en de IND. Daarnaast had de afdeling Juridische Zaken van de AIVD besloten een nieuw juridisch kader op te stellen. Dit kader moest meer concrete handvatten bieden aan het team dat de uitreizigers in onderzoek had. Zo werden de mogelijkheden en criteria voor de maatregel, zoals de inhoud van het begrip ‘aansluiting’ verder uitgewerkt.

3.3 De Taskforce Ambtsberichten

Vervolgens hebben VVD-Kamerlid Laan-Geselschap en CDA-Kamerlid Van Toorenburg op 28 maart 2019 een motie ingediend met daarin het verzoek aan de regering om uiterlijk voor het zomerreces 2019 “actief de dossiers van alle onderkende Nederlandse uitreizigers, man of vrouw, te beoordelen op de mogelijkheid van het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.”²² De motie werd met grote meerderheid aangenomen.²³ Dit was voor de AIVD aanleiding om te bezien op welke wijze zij uitvoering aan de motie kon geven.

Op 17 april 2019 deed de Raad van State uitspraak in twee zaken, waarin van de betrokkenen op 11 september 2017 op grond van artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet, het Nederlanderschap was ingetrokken.²⁴ Namens de betrokkenen was tegen deze beslissing hoger beroep ingesteld bij de Raad van State. Aan de beslissing waren alleen gedragingen van vóór 11 maart 2017 ten grondslag gelegd, zoals deze bleken uit tegen de betrokkenen gewezen verstekvonnissen. De Raad van State oordeelde dat aan de bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid geen terugwerkende kracht mocht worden toegekend. Om die reden verklaarde de Raad van State het beroep gegrond en vernietigde hij de twee beslissingen tot intrekking. In reactie daarop heeft de IND via een zogenoemde *silent procedure* aan de AIVD gevraagd of in deze (en zeven soortgelijke) zaken additionele informatie over gedragingen van de betrokkenen van ná 11 maart 2017 kon worden gedeeld.

Om uitvoering aan de motie te kunnen geven, besloot de AIVD een Taskforce Ambtsberichten op te richten. De Taskforce kreeg tot taak de dossiers van de ruim honderd uitreizigers, over wie een vermoeden bestond dat deze over een dubbele nationaliteit beschikten, te beoordelen. De daarvoor

²⁰ *Handelingen II* 2017/18, 92, item 26..

²¹ Op dat moment was namelijk sprake van mogelijke terugtrekking van Amerikaanse troepen en de naderende val van het IS-kalifaat in Baghouz. Dit had mogelijk tot gevolg dat grote aantallen strijders, ook Nederlanders, uit het zicht zouden verdwijnen.

²² *Kamerstukken II* 2018/19, 29754, 496.

²³ Voor: VVD, PVV, CDA, SP, PvdA, ChristenUnie, 50PLUS, SGP en FvD; Tegen: D66, GroenLinks, PvdD en DENK.

²⁴ Raad van State 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990.

benodigde extra capaciteit kwam van buiten de contra-terrorismeteams. Dit betekende wel dat onder meer een landenonderzoek in het kader van de inlichtingentaak buitenland tijdelijk moest worden stilgelegd.

Conclusie 1: De AIVD is in 2019 alle dossiers actief gaan bekijken op de mogelijkheid een ambtsbericht uit te brengen.

Bij het inrichten van de werkwijze van de projectgroep is overleg met de IND gevoerd. Uit dit overleg bleek dat de door de IND opgestelde 'Leidraad', waarin is beschreven wat de IND nodig heeft voor een gemotiveerd besluit, grotendeels overeenkwam met het kader dat de AIVD wilde gaan hanteren. Wel was er verschil van inzicht met de IND over de vraag of het noodzakelijk was dat de AIVD de conclusie dat de betrokkene een gevaar vormt voor de nationale veiligheid in het ambtsbericht zou opnemen. Uiteindelijk is de landsadvocaat bij dit overleg betrokken, waarbij deze tot het oordeel kwam dat het opnemen van de conclusie niet noodzakelijk was om het besluit om het Nederlanderschap in te trekken voor de bestuursrechter in stand te laten. Het advies van de landsadvocaat over deze wetsinterpretatie is mondeling gegeven en alleen in zoverre schriftelijk vastgelegd door de AIVD dat de landsadvocaat tot dit advies is gekomen. Uit de vastlegging volgt niet op basis waarvan de landsadvocaat tot zijn advies is gekomen. De CTIVD beveelt daarom aan dit soort opinies, die een zaaksoverstijgend effect hebben, in het vervolg schriftelijk vast te leggen. Uit de verslaglegging moet helder blijken wat de gevolgde redenering is geweest. Wanneer het een opinie van de landsadvocaat betreft, behoort de verslaglegging hiervan ook door de landsadvocaat te worden geaccordeerd, dan wel door de landsadvocaat zelf te worden vastgelegd.

Aanbeveling 1: De AIVD legt (juridische) opinies, die een zaaksoverstijgend effect hebben, in het vervolg schriftelijk vast.

De uitkomsten van het onderling overleg zijn in een brief van de AIVD aan het ministerie van Justitie en Veiligheid en de IND vastgelegd. Om de minister en/of staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in staat te stellen tot de vaststelling te komen dat een persoon is aangesloten bij een terroristische organisatie op de lijst, zou de AIVD nagaan of er in zijn dossiers informatie aanwezig was over Nederlandse uitreizigers die elementen bevatten waaruit aansluiting bij een terroristische organisatie zou kunnen blijken. Deze informatie zou, waar mogelijk en met inachtneming van de wettelijke beperkingen zoals bronbescherming, met de IND in een ambtsbericht worden gedeeld. De AIVD gaf aan in het ambtsbericht niet op te nemen of een persoon een gevaar voor de nationale veiligheid vormt, omdat de minister en/of staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op basis van de inhoud van het ambtsbericht zelf tot die vaststelling kon komen. Wel zou de AIVD elementen benoemen die de IND behulpzaam konden zijn bij het komen tot een besluit over de betrokkene, zoals de uit te voeren toets aan artikel 3 en 8 EVRM (het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling en het recht op een privé- en familieleven). Hierbij kon worden gedacht aan kennis over het feit dat een uitgereisde Nederlandse vrouw aldaar kinderen heeft gekregen.

De Taskforce Ambtsberichten ging op 4 juni 2019 van start. Op grond van een gemaakte prioritering werd per geval bekeken of voldoende informatie beschikbaar was om de IND via een ambtsbericht te informeren. De voortgang werd vanaf het begin van de Taskforce met de Tweede Kamer gedeeld. In de zomer van 2019 gaf de minister van Justitie en Veiligheid aan dat het slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk zou blijken te zijn dat het Nederlanderschap kon worden ingetrokken. Dit kwam allereerst doordat niet alle onderkende uitreizigers een tweede nationaliteit hebben. In de gevallen

waarin daarvan wel sprake was, was er volgens de minister echter niet altijd voldoende informatie beschikbaar om een intrekking op te kunnen baseren.²⁵

In de brief van 15 juli 2019 werd bovendien melding gemaakt van het feit dat in elf zaken waarin tot dan toe het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid was ingetrokken, de betrokkene tevens onderwerp was van strafrechtelijk onderzoek. In die gevallen kon het OM het ministerie van Justitie en Veiligheid verzoeken de met de intrekking gepaard gaande ongewenstverklaring tijdelijk op te heffen. Op grond van algemeen beleid van de IND wordt een dergelijk verzoek ingewilligd als de komst van de vreemdeling naar Nederland noodzakelijk is in verband met de eigen rechtszaak.²⁶ De IND neemt aan dat er een noodzaak tot de komst van de vreemdeling bestaat als de rechtbank kenbaar maakt dat de vreemdeling aanwezig moet zijn of als een gemachtigde niet kan volstaan.

3.4 Afronding van de dossiers

Op 1 september 2019 zijn de werkzaamheden van de Taskforce Ambtsberichten beëindigd. Vanaf dat moment werden de dossiers, ook die waarin de beoordeling nog niet was afgerond, 'in de lijn teruggelegd'. Daarmee werd het team dat zich bezighoudt met onderzoek naar uitreizigers daarvoor weer zelf verantwoordelijk. Dit team heeft de nog openstaande dossiers afgerond. Ook is het uitbrengen van ambtsberichten ten behoeve van het intrekken van het Nederlandschap onderdeel van het reguliere werkproces gemaakt. Inmiddels wordt periodiek bekeken of er nieuwe informatie is verzameld die het uitbrengen van een ambtsbericht alsnog mogelijk maken.

Op 24 september 2019 liet de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer weten dat zij de intrekkingen van het Nederlandschap van vijf personen weer had ingetrokken. Zij zag zich hiertoe genooddaakt door de uitspraak van de Raad van State van 17 april 2019 en het feit dat op dat moment onvoldoende aanvullende informatie beschikbaar was over de voortdurend van de gedragingen van en aansluiting van de betrokken personen bij een op de lijst geplaatste terroristische organisatie op of na 11 maart 2017. In de zes overige zaken was echter wel voldoende informatie voorhanden om intrekking van het Nederlandschap te motiveren.²⁷ In twee van deze zaken lag daaraan een ambtsbericht van de AIVD ten grondslag.

²⁵ Kamerstukken II 2019/20, 29754, 519 en 520.

²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 29754, 520.

²⁷ Kamerstukken II 2019/20, 29754, 525.

4. De ambtsberichten

4.1 Wettelijk kader

Het uitbrengen van een ambtsbericht (ex. artikel 62 en volgende Wiv 2017) dient aan meerdere voorwaarden te voldoen. Een ambtsbericht behoort te worden uitgebracht in het kader van de eigen goede taakuitvoering. Daarnaast moet het uitbrengen van een ambtsbericht noodzakelijk, proportioneel en zorgvuldig zijn. Dit houdt in dat de diensten zich moeten afvragen of een ambtsbericht een noodzakelijke stap is en de (mogelijke) gevolgen van het uitbrengen daarvan de betrokken personen of organisaties niet meer schade zal toebrengen dan redelijk is. Een ambtsbericht dient ten slotte met betrouwbare inlichtingen te zijn gestaafd en zorgvuldig te zijn verwoord om misverstanden over de inhoud te voorkomen. Het is aan de diensten zelf om een afweging te maken inzake de opportuniteit van het uitbrengen van een ambtsbericht. Verder geeft de Wiv 2017 aan ontvanger de mogelijkheid tot vertrouwelijke inzage in de achterliggende stukken.

4.2 Het uitbrengen van de ambtsberichten

In de periode 1 maart 2017 tot en met 1 februari 2020 zijn uiteindelijk twaalf ambtsberichten uitgebracht. Eén van de ambtsberichten is, na overleg met de IND, uitgebracht, maar bleek uiteindelijk toch onvoldoende informatie te bevatten om tot intrekking over te kunnen gaan. Negen van de twaalf ambtsberichten zijn uitgebracht na het instellen van de Taskforce.

In meer dan negentig procent van de door de Taskforce beoordeelde dossiers bleek het opstellen van een ambtsbericht niet haalbaar. In een aantal gevallen was bijvoorbeeld eerst toestemming van een collega-dienst nodig om de informatie op te mogen nemen in een ambtsbericht. In enkele gevallen stonden operationele bezwaren, zoals het beschermen van bronnen, *modi operandi* en het actueel kennisniveau, daaraan in de weg.

In veruit de meeste gevallen beschikte de AIVD over onvoldoende informatie over alle voor de ambtsberichten noodzakelijke elementen, waardoor geen ambtsberichten konden worden uitgebracht. Door de ontwikkelingen in de regio in de periode van 2015 tot en met 2017 was sprake van minder zicht op de *targets* in Irak en Syrië. Dit gold met name voor hun aansluiting bij specifieke organisaties en de voor of ten behoeve van deze organisaties verrichte feitelijke handelingen. In een aantal gevallen beschikte de AIVD wel over informatie over de aansluiting en handelingen, maar was deze informatie onvoldoende verifieerbaar.

4.3 Het door de AIVD gevoerde beleid

Het in 2017 opgestelde juridisch kader gaf zeer beknopt weer aan welke eisen een ambtsbericht ten behoeve van intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid moest voldoen. Het kader van 2019 was een aanzienlijke verbetering, omdat daarin het te hanteren toetsingskader concreet werd gemaakt. In aanvulling op dit kader is op 4 juni 2019 een document opgesteld, waarin de overwegingen voor het gebruik van bepaalde menselijke bronnen (humint) wordt benoemd. De daarin opgesomde conclusies en aanbevelingen zijn overgenomen en als geldend beleid gehanteerd. De CTIVD is van oordeel dat dit beleid geschikt is om het opstellen van de ambtsberichten met in achtneming van de relevante juridische aspecten te laten plaatsvinden. Er is (algemeen) beleid over de aan de onderbouwing van ambtsberichten gestelde vereisten. Hierin ontbreken eenduidige handvatten over wanneer inlichtingen voldoende betrouwbaar en/of geverifieerd kunnen worden beschouwd. De CTIVD beveelt aan het beleid ten aanzien hiervan aan te vullen.

Aanbeveling 2: De AIVD ontwikkelt concreter beleid over de onderbouwing van ambtsberichten, meer in het bijzonder ten aanzien van de betrouwbaarheid en verificatie van inlichtingen.

4.4 Procesbeschrijvingen en werkinstructies

Ook zijn werkendeweg werkprocesbeschrijvingen en voortgangsrapportages opgesteld. Deze hebben geleid tot een steeds meer eenduidige werkwijze, die voldoet. De CTIVD komt echter wel tot de conclusie dat het ontbreken daarvan in het begin van de werkzaamheden van de Taskforce het risico heeft ingehouden dat die dossiers niet volledig en op uniforme wijze zijn beoordeeld. Mochten dossiers op basis van nieuwe inlichtingen opnieuw in behandeling worden genomen, dan dient dit in het afwegingsproces te worden betrokken.

4.5 Werkwijze: niet-uitgebrachte ambtsberichten

De uiteindelijk gevolgde werkwijze bestaat uit het bekijken of over een persoon voldoende informatie voor een ambtsbericht beschikbaar is. Dit gebeurt aan de hand van de documenten, die in het personenregistratiesysteem van de AIVD aan de betrokkene zijn gekoppeld. Wanneer onvoldoende informatie beschikbaar is, schrijft de betreffende bewerker een nota waarin wordt uitgelegd welke informatie nog ontbreekt. Ook als het uitbrengen van een ambtsbericht formeel gezien mogelijk is, maar de AIVD redenen heeft om dit niet te doen (zie 4.1), wordt dit schriftelijk in een nota vastgelegd. Deze nota's worden daarna, al dan niet na advies van de afdeling Juridische Zaken, ter goedkeuring aan een teamhoofd (en eventueel unithoofd) aangeboden. De uitkomsten daarvan worden vervolgens in het personenregistratiesysteem vastgelegd. De CTIVD is van oordeel dat deze werkwijze voldoende zorgvuldig is.

4.6 Werkwijze: uitgebrachte ambtsberichten

Wanneer voldoende informatie voor een ambtsbericht beschikbaar is, stelt de verantwoordelijke bewerker een conceptambtsbericht op. Het ambtsbericht bevat voetnoten of een leeswijzer, waarin de onderliggende inlichtingen zijn beschreven. Het voornemen om een ambtsbericht uit te brengen wordt vervolgens aan de relevante contraterrorisme-teams binnen de AIVD voorgelegd. Als het contraterrorisme-team dat zich bezighoudt met uitreizigers vervolgens tot de conclusie komt dat het uitbrengen van het ambtsbericht, en de mogelijke intrekking van Nederlanderschap, in het belang van de nationale veiligheid noodzakelijk en proportioneel is, wordt dit integraal aan de afdeling Juridische Zaken voorgelegd.

Indien twee afzonderlijke juristen oordelen dat het ambtsbericht voldoende is onderbouwd en voldoet aan de wettelijke vereisten, wordt het concept-ambtsbericht na de controle door de afdeling Juridische Zaken al aan de IND-liasons voorgelegd, zodat zij het concept-ambtsbericht op bruikbaarheid kunnen beoordelen. Bij eventuele op- of aanmerkingen bekijkt de AIVD of het ambtsbericht nog kan worden verduidelijkt of aangevuld. Daarna gaat het ambtsbericht de gebruikelijke lijn in. Dit betekent dat het moeten worden goedgekeurd door het teamhoofd, unithoofd, de directeur inlichtingen en de (plaatsvervangend) directeur-generaal. Dit alles wordt vastgelegd. De CTIVD is van oordeel dat deze werkwijze voldoende zorgvuldig is.

Daarna wordt het definitieve ambtsbericht aan het hoofd van de IND gestuurd, waarmee het kan dienen als basis voor het besluit het Nederlanderschap in te trekken. De IND heeft de mogelijkheid de onderliggende staatsgeheime inlichtingen in te zien. Dit wordt inmiddels ook in de tekst van de

ambtsberichten vermeld, maar was de IND vanuit haar duurzame relatie met de AIVD daarvoor ook al bekend.

4.7 Inhoud ambtsbericht: personalia en feitelijkheden

De uitgebrachte ambtsberichten bevatten allereerst een opgave van de personalia van de betrokkene. Daarna beschrijft de AIVD doorgaans wanneer hij of zij naar het strijdgebied is uitgereisd en in welke periode de betrokkene daar heeft verbleven. Daarop volgt een beschrijving van de activiteiten en handelingen, waaruit de aansluiting van betrokkene bij de betreffende terroristische organisatie blijkt. Tot slot worden de overige omstandigheden genoemd, voor zover deze relevant zijn voor de te nemen beslissing, zoals de gezinssituatie van de betrokkene.

In een aantal gevallen worden in de ambtsberichten ook feitelijkheden van voor 11 maart 2017 beschreven. De CTIVD acht dit aangewezen, omdat eerdere handelingen of activiteiten, die een betrokkene heeft verricht of (vroegere) rol die de betrokkene heeft gehad, meer context kunnen bieden en mee kunnen wegen voor de proportionaliteit van het te nemen besluit. In een aantal gevallen is informatie daarover, hoewel deze wel beschikbaar was, niet in het ambtsbericht opgenomen. De CTIVD beveelt aan dit in het vervolg wel te doen in de gevallen waarin dergelijke informatie meer context kan bieden en daarmee bij kan dragen aan de zorgvuldigheid van het ambtsbericht. Het is dan vervolgens aan de IND, die de beslissing tot intrekking voorbereidt, in hoeverre deze informatie daadwerkelijk wordt meegegeven bij de beslissing tot intrekking van het Nederlanderschap.

Aanbeveling 3: De AIVD neemt, indien dit meer context biedt en daarmee bijdraagt aan de zorgvuldigheid van het ambtsbericht, de eventuele rol, relevante handelingen of activiteiten van de betrokkene van vóór 11 maart 2017 in het ambtsbericht op.

4.8 Inhoud ambtsbericht: ontbreken van conclusie gevaar voor de nationale veiligheid

De AIVD heeft besloten in de ambtsberichten niet meer op te nemen of de betrokkene als een gevaar voor de nationale veiligheid wordt beschouwd. De reden die de AIVD hiervoor heeft gegeven is dat de minister en/of staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een zelfstandige afweging dient te maken om het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid al dan niet in te trekken. Onder het wetsvoorstel is volgens de AIVD al sprake van een bedreiging voor de nationale veiligheid in het geval van aansluiting bij een in de lijst opgenomen organisatie. Deze directe gevolgtrekking hoeft niet per se overeen te komen met de inschatting van de AIVD. Daarmee werd het, volgens de AIVD, zuiverder geacht dat de AIVD zich in het ambtsbericht van een oordeel zou onthouden.

Verder heeft de AIVD zelf – terecht – aangegeven dat de ambtsberichten worden uitgebracht in het kader van de eigen goede taakuitvoering zoals neergelegd in artikel 62 van de Wiv 2017. Dit kan alleen als het uitbrengen van het ambtsbericht in het belang van de nationale veiligheid is. In het kader van het intrekken van het Nederlanderschap betekent dit dat de dreiging die van de betrokkene uitgaat daarmee (mogelijk) wordt gemitigeerd. Dat naar het oordeel van de AIVD sprake is van een gevaar voor de nationale veiligheid is daarmee inherent aan het in dit kader kunnen uitbrengen van een ambtsbericht. Ook dit vindt in de wetsgeschiedenis bevestiging. Daarin wordt immers aangegeven dat geen ambtsbericht zal worden uitgebracht indien een betrokkene niet (langer) een bedreiging voor de

nationale veiligheid is.²⁸ De rechtvaardiging voor de maatregel is immers gelegen in het actuele gevaar dat van de betrokkene uitgaat.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft in september 2019 in de Staatscourant een besluit ten aanzien van de uitvoeringspraktijk van de Rijkswet op het Nederlanderschap gepubliceerd. Hierin staat beschreven dat voortschrijdend inzicht heeft geleerd dat het trekken van de conclusie door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het ambtsbericht of betrokkene een gevaar voor de nationale veiligheid is, onnodig is.²⁹ Volgens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid volgt dat de betrokkene een gevaar voor de nationale samenleving vormt al uit hetgeen betrokkene wordt verweten, namelijk: aansluiting bij een in de lijst opgenomen organisatie en de handelingen die betrokkene ten behoeve van de organisatie heeft verricht. Dit laatste sluit aan bij de memorie van toelichting bij de Wet intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.³⁰

Kortom, uit de huidige praktijk volgt dat het voor zowel de verzender van het ambtsbericht (de AIVD) als de ontvangers van het ambtsbericht (de IND, de minister en/of staatssecretaris van Justitie en Veiligheid) duidelijk is dat wanneer wordt vastgesteld dat betrokkene zich heeft aangesloten bij een in de lijst opgenomen organisatie en daarvoor handelingen heeft verricht, dit impliceert dat betrokkene een gevaar voor de nationale veiligheid vormt. Tevens geldt dat de AIVD op grond van artikel 62 Wiv 2017 enkel ambtsberichten in het belang van de nationale veiligheid uitbrengt. Voor de praktijk lijkt de meerwaarde van de conclusie in het ambtsbericht dat betrokkene een gevaar voor de nationale veiligheid vormt, daarmee nihil te zijn.

Uit de toelichting op de Wet intrekking Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid volgt dat de AIVD geacht wordt in het ambtsbericht de conclusie op te nemen of betrokkene een gevaar voor de nationale veiligheid vormt.³¹ Dat de AIVD geacht wordt deze conclusie te trekken volgt eveneens uit een besluit ten aanzien van de praktische uitvoering van de Rijkswet op het Nederlanderschap van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.³² De CTIVD begrijpt niet waarom de AIVD tot de conclusie komt dat, op grond van ditzelfde wettelijk kader, de AIVD niet gehouden zou zijn om (in het ambtsbericht) de conclusie te trekken dat betrokkene een gevaar voor de nationale veiligheid vormt. Het is juist aan de AIVD, als expert op het gebied van de nationale veiligheid, om die inschatting goed te kunnen maken. Nader onderzoek naar dit aspect valt echter buiten het bestek van dit onderzoek, de CTIVD laat het daarom bij bovengenoemde constatering.

In alle dossiers waarin uiteindelijk ambtsberichten zijn uitgebracht, ging volgens de AIVD van de betrokkene overigens een gevaar van de nationale veiligheid uit. De CTIVD is van oordeel dat de AIVD in redelijkheid tot dit standpunt heeft kunnen komen.

²⁸ *Kamerstukken I* 2016/17, 34356, C, p. 8.

²⁹ *Stcrt.* 2019, 53206, p. 56, onder K.

³⁰ *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, 3, p. 5.

³¹ *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, 3, p. 6.

³² *Stcrt.* 2019, 53206, p. 56, onder K.

5. De steekproef

5.1 Methodiek en toetsing

Met de door de CTIVD verrichte steekproef is de gegrondheid van een dertigtal beslissingen om wel of niet een ambtsbericht uit te brengen getoetst. In het licht van de toezeggingen van de regering, de door de Tweede Kamer aangenomen motie en de brief aan het ministerie van Justitie en Veiligheid en de IND, waarin de AIVD aangeeft dat “waar mogelijk” ambtsberichten zullen worden uitgebracht, is ook beoordeeld of de beslissingen om geen ambtsbericht uit te brengen begrijpelijk zijn. Daarbij beperkt de CTIVD zich tot het toetsen of de AIVD redelijkerwijs tot het genomen besluit heeft kunnen komen.

Met de daarna door de CTIVD verrichte steekproef is de gegrondheid van dertig beslissingen om wel of niet een ambtsbericht uit te brengen getoetst. Daartoe zijn allereerst twaalf uitgebrachte ambtsberichten beoordeeld. De steekproef is daarna aangevuld met acht dossiers, waarin sprake was van een opvallende omstandigheid of bijzondere reden om geen ambtsbericht uit te brengen. Om de steekproef compleet te maken zijn vervolgens tien willekeurige dossiers gekozen, waarin geen ambtsbericht is uitgebracht. In de selectie daarvan is wel rekening gehouden met het prioriteringsniveau en het geslacht³³ van de betrokkenen, zodat de onderzochte dossiers een goed beeld geven.

Van al deze dossiers zijn eventuele leeswijzers bij de ambtsberichten ingezien. Deze waren soms ook beschikbaar in dossiers, waarin uiteindelijk besloten is geen ambtsbericht uit te brengen. Als deze vragen opriepen, zijn de onderliggende documenten geraadpleegd. In gevallen waarin geen leeswijzer beschikbaar was, is nagegaan of de redenen die aan de beslissing ten grondslag waren gelegd begrijpelijk zijn. Indien de reden om niet een ambtsbericht uit te brengen was gelegen in het feit dat de AIVD over onvoldoende informatie beschikte, is met een naslag in de systemen gekeken of daarvan inderdaad sprake was en of op basis van eventueel aanwezige informatie in redelijkheid tot deze conclusie kon worden gekomen.

5.2 Uitgebrachte ambtsberichten

Over de twaalf uitgebrachte ambtsberichten kan de CTIVD kort zijn: alle zijn voldoende onderbouwd. De gebruikte inlichtingen waren telkens – in onderling verband en samenhang gezien – voldoende betrouwbaar om de gestelde feiten op te kunnen baseren. Het uitbrengen kan, gelet op de achtergrond en verrichte handelingen en activiteiten van de betrokkenen, ook in alle gevallen proportioneel worden geacht. Het handelingsperspectief van de IND, dat in deze gevallen concreet inhield dat de betrokkene het Nederlanderschap zou kunnen worden ontnomen, is daarbij telkens betrokken.

Hoewel niet zeker is of de maatregel het gewenste effect zal hebben, namelijk het preventief uit Nederland weren van uitreizigers, werpt deze wel een zekere barrière op. Dat wil zeggen dat het gevaar, dat van deze uitreizigers uitgaat als zij naar Nederland zouden terugkeren, waar mogelijk wordt gemitigeerd. Volgens de AIVD was het uitbrengen van de ambtsberichten daarmee ook noodzakelijk. Met betrekking tot de twaalf uitgebrachte ambtsberichten vindt de CTIVD dit standpunt te begrijpen. Zij acht dit dan ook rechtmatig. Op het moment dat zou blijken dat de maatregel anders uitpakt dan gehoopt, kan worden heroverwogen of deze in voldoende mate bijdraagt aan de nationale veiligheid.

³³ Geslacht als selectie criterium volgt uit de motie Laan-Geselschap/Van Toorenburg. Daarin is de regering immers expliciet gevraagd “actief de dossiers van alle onderkende Nederlandse uitreizigers, man of vrouw te beoordelen op de mogelijkheid van het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.” (zie daarvoor verder paragraaf 3.3).

Conclusie 2: De AIVD heeft twaalf ambtsberichten ten behoeve van het intrekken van het Nederlanderschap aan de IND uitgebracht. Alle ambtsberichten waren voldoende onderbouwd. Ook was het uitbrengen daarvan noodzakelijk en proportioneel en daarmee rechtmatig.

5.3 Beslissingen geen ambtsbericht uit te brengen

Na beoordeling van de beslissingen om geen ambtsbericht uit te brengen komt de CTIVD tot het oordeel dat de AIVD de dossiers met zorgvuldigheid heeft gezien. Dit wil allereerst zeggen dat de gevolgen van het handelingsperspectief van de IND, het intrekken van het Nederlanderschap van de betrokkene, telkens zijn meegewogen bij de beslissingen. Ook heeft de AIVD rekenschap gegeven van de hoge mate van zekerheid die noodzakelijk is om tot intrekking over te kunnen gaan. De minister en/of staatssecretaris van Justitie en Veiligheid moet immers buiten redelijke twijfel kunnen vaststellen dat aan de voorwaarden is voldaan. Dit betekent bijvoorbeeld dat ook in gevallen waarin sprake was van betrouwbare inlichtingen, maar dat deze afkomstig waren uit één (menselijke) bron en niet konden worden geverifieerd, ervoor is gekozen geen ambtsbericht uit te brengen. De CTIVD onderschrijft deze werkwijze.

In de steekproef zijn drie dossiers naar voren gekomen, waarbij de beslissing van de AIVD in eerste instantie niet voldoende begrijpelijk was. In deze gevallen waren er indicaties dat wel degelijk sprake was van voldoende informatie over “de aansluiting” van betrokkene in de periode vanaf 11 maart 2017.

In twee van deze zaken kan – op grond van de door de AIVD genoemde redenen in de beslissing – worden opgemaakt dat de AIVD het uitbrengen van een ambtsbericht tevens niet proportioneel achtte. Dat oordeel is dan op zijn beurt, gelet op de specifieke omstandigheden in die dossiers, weer niet onbegrijpelijk. Het verdient aanbeveling in het vervolg een duidelijk onderscheid te maken tussen zaken waarin onvoldoende informatie is en zaken waarin het uitbrengen van een ambtsbericht niet proportioneel zou zijn. Dit zorgt voor een juridisch zuivere beslissing, die – bij het beschikbaar komen van nieuwe informatie – op de juiste wijze kan worden heroverwogen.

Aanbeveling 4: De AIVD geeft duidelijk aan of in een zaak waarin is besloten geen ambtsbericht uit te brengen, sprake is van onvoldoende informatie of dat een andere reden in het geding is.

Nadat de CTIVD aan de AIVD vragen had gesteld over een derde dossier, is de initieel summier onderbouwde beslissing nader toegelicht. Op grond van deze uitleg komt de CTIVD tot de conclusie dat de AIVD in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat onvoldoende betrouwbare informatie beschikbaar was om een volledig ambtsbericht op te stellen. Daarbij heeft de AIVD zich overigens niet de vraag gesteld of de IND dit wel nodig had, nu de IND al eerder had laten weten over veel informatie over de betrokkene te beschikken en al tot intrekking over te kunnen gaan als de AIVD een specifiek feit zou kunnen bevestigen.

Conclusie 3: In het overgrote deel van de dossiers bleek het niet mogelijk een ambtsbericht uit te brengen. De AIVD heeft redelijkerwijs tot die beslissing kunnen komen.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De CTIVD komt in dit onderzoek tot de volgende conclusies:

1. De AIVD is in 2019 alle dossiers actief gaan bekijken op de mogelijkheid een ambtsbericht uit te brengen.
2. De AIVD heeft twaalf ambtsberichten ten behoeve van het intrekken van het Nederlanderschap aan de IND uitgebracht. Alle ambtsberichten waren voldoende onderbouwd. Ook was het uitbrengen daarvan noodzakelijk en proportioneel en daarmee rechtmatig.
3. In het overgrote deel van de dossiers bleek het niet mogelijk een ambtsbericht uit te brengen. De AIVD heeft redelijkerwijs tot die beslissing kunnen komen.

6.2 Aanbevelingen

De CTIVD doet in dit onderzoek de volgende aanbevelingen:

1. De AIVD legt (juridische) opinies, die een zaaksoverstijgend effect hebben, in het vervolg schriftelijk vast.
2. De AIVD ontwikkelt concreter beleid over de onderbouwing van ambtsberichten, meer in het bijzonder ten aanzien van de betrouwbaarheid en verificatie van inlichtingen.
3. De AIVD neemt, indien dit meer context biedt en bijdraagt aan de zorgvuldigheid van het ambtsbericht, de eventuele rol, relevante handelingen of activiteiten van de betrokkene van vóór 11 maart 2017 in het ambtsbericht op.
4. De AIVD geeft duidelijk aan of in een zaak waarin is besloten geen ambtsbericht uit te brengen, sprake is van onvoldoende informatie of dat een andere reden in het geding is.



Oranjestraat 15, 2514 JB Den Haag
Postbus 85556, 2508 CG Den Haag

T 070 315 58 20
E info@ctivd.nl | www.ctivd.nl