

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3326

Datum uitspraak

10 juni 2026

Inhoudsindicatie

Bij tussenuitspraak van 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2149, heeft de Afdeling de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgedragen om binnen twaalf weken na verzending van de tussenuitspraak, met inachtneming van wat daarin is overwogen, het gebrek in het besluit van 27 augustus 2021 te herstellen of in plaats daarvan een gewijzigd of nieuw besluit te nemen, de uitkomst aan de Afdeling mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak geoordeeld dat de motivering en het onderzoek van de minister niet toereikend waren om redelijkerwijs tot het standpunt te komen dat er onvoldoende waarborgen voor getrouwelijke plichtsvervulling waren. Zo heeft de minister niet voldoende onderzocht en gemotiveerd waarom en waarin de situatie van [appellante] zo anders is dan de situatie die naar voren komt in de verklaring van haar toenmalige zwager.

Volledige tekst

202203584/3/A3.

Datum uitspraak: 10 juni 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend in [woonplaats],
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 3 mei 2022 in zaak nr. 21/4035
in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 21 mei 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:2149](#), heeft de Afdeling de minister opgedragen om binnen twaalf weken na verzending van de tussenuitspraak, met inachtneming van wat daarin is overwogen, het gebrek in het besluit van 27 augustus 2021 te herstellen of in plaats daarvan een gewijzigd of nieuw besluit te nemen, de uitkomst aan de Afdeling mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

Bij besluit van 6 augustus 2025 heeft de minister de motivering van het besluit van 27 augustus 2021 aangevuld.

[appellante] heeft een zienswijze ingediend.

De Afdeling heeft, in een andere samenstelling, bij beslissing van 23 oktober 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:5047](#), het verzoek tot beperkte kennisneming van de gedingstukken van de minister gerechtvaardigd geacht.

[appellante] heeft de Afdeling toestemming gegeven als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) om mede op grondslag van deze gedingstukken uitspraak te doen.

De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:57, tweede lid, aanhef en onder c, van de Awb bepaald dat een nadere behandeling van de zaak op een zitting achterwege blijft, waarna zij het onderzoek met toepassing van het derde lid van dat artikel heeft gesloten.

Overwegingen

Relevante wet- en regelgeving

1. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage. Deze bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

2. Op de zitting op 7 januari 2025 waarin het hoger beroep van [appellante] ([ECLI:NL:RVS:2025:2149](#)) is behandeld heeft de Afdeling ook het hoger beroep van [partij A] ([ECLI:NL:RVS:2025:2147](#)) en het hoger beroep van [partij B] ([ECLI:NL:RVS:2025:2148](#)) behandeld. In al deze zaken, waarin vergelijkbare kwesties aan de orde zijn, heeft de Afdeling op 21 mei 2025 tussenuitspraak gedaan. In deze drie zaken wordt vandaag einduitspraak gedaan.

Tussenuitspraak

3. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak geoordeeld dat de motivering en het onderzoek van de minister niet toereikend waren om redelijkerwijs tot het standpunt te komen dat er onvoldoende waarborgen voor getrouwelijke plichtsvulling waren. Zo heeft de minister niet voldoende onderzocht en gemotiveerd waarom en waarin de situatie van [appellante] zo anders is dan de situatie die naar voren komt in de verklaring van haar toenmalige zwager. Daarmee is ook niet voldoende gemotiveerd dat hieruit volgt dat er gezien het samenstel van omstandigheden onvoldoende waarborgen zijn dat [appellante] onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen vanwege het

risico van ongewenste beïnvloeding. Het samenstel van algemene omstandigheden maakt dit niet anders. Uit de daarop betrekking hebbende geheime stukken, die de Afdeling heeft ingezien, is zonder nadere toelichting van de minister en gezien hun algemene karakter evenmin duidelijk waarom er in dit geval onvoldoende waarborgen zouden zijn. Daarbij komt dat een aantal individuele aspecten ten gunste van [appellante] niet kenbaar zijn meegewogen.

[appellante] heeft met succes gesolliciteerd naar de functie van audiobewerker bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Dat zij zeer capabel zou zijn voor deze functie heeft de minister erkend. Haar professionaliteit heeft de minister niet betwist. Ook heeft de minister erkend dat de redenen voor het bepalen van haar geschiktheid tegelijkertijd redenen waren voor de weigering van de VGB op veiligheidsmachtigingsniveau A (VGB A). De minister is niet ingegaan op de stelling van [appellante], dat zij juist vanwege haar kennis alert is op ongewenste beïnvloeding. Ook heeft de minister niet kenbaar meegewogen dat [appellante] geen contact heeft met haar oom en sinds 2019 alleen telefonisch of Skype-contact heeft met haar oma van in de negentig. De minister heeft daarom onvoldoende duidelijk gemaakt welke persoonlijke gedragingen en omstandigheden van [appellante] zelf en van haar partner en welke familieverbanden in welke mate bij zijn afweging zijn betrokken. In dat verband is evenmin duidelijk gemaakt waarom de kring van de te onderzoeken familiebanden in de Leidraad persoonlijke gedragingen en omstandigheden (Leidraad) ruimer is en mag zijn dan de "betrokken partner" waartoe de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken (Staatscourant 2018, nummer 10266; Beleidsregel 2018) zich beperkt. Dit geldt ook voor de vraag hoe hierbij het risico van ongewenste beïnvloeding wordt beoordeeld. Dit betekent dat het besluit van 27 augustus 2021 onzorgvuldig tot stand is gekomen en niet deugdelijk is gemotiveerd, wat in strijd is met artikel 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb. De Afdeling heeft de minister opgedragen dit gebrek te herstellen.

Het wijzigingsbesluit van 6 augustus 2025

4. De AIVD heeft nader onderzoek gedaan naar de persoonlijke feiten en gedragingen van [appellante] in het licht van de tussenuitspraak en de actuele geopolitieke omstandigheden. De minister is bij zijn standpunt gebleven om de VGB A te weigeren. De reden hiervoor is dat de persoonlijke gedragingen en omstandigheden van [appellante], afgezet tegen de risico's voor de door haar te vervullen vertrouwensfunctie en de risico's voor de nationale veiligheid die daarmee gepaard gaan, tot de conclusie leiden dat er onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat zij onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. Het besluit om de VGB A van [appellante] te weigeren maakt volgens de minister een relatief beperkte inbreuk op haar vrijheid van arbeidskeuze. De beperking van het recht op vrije arbeidskeuze kan in een democratische samenleving noodzakelijk worden geacht in het belang van de nationale veiligheid. Die beperking is in dit geval volgens de minister gerechtvaardigd, omdat het belang van [appellante] bij verlening van de VGB A niet opweegt tegen het zwaarwegende belang van de nationale veiligheid. Dit zwaarwegende belang vereist dat bij de AIVD geen vertrouwensfuncties worden vervuld door personen die niet voldoen aan de vereisten voor de afgifte van een VGB. Volgens de minister zal de weigering [appellante] niet onevenredig benadelen. [appellante] kan de opgedane kennis en ervaring ook inzetten in een functie welke niet kwalificeert als vertrouwensfunctie.

De minister heeft als onderbouwing van bovenstaande conclusie allereerst toegelicht dat de Beleidsregel 2018 en de door de AIVD en Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) opgestelde Leidraad één samenhangend beoordelingskader vormen en in onderlinge samenhang moeten worden gelezen. De Leidraad werkt de in de Beleidsregel 2018

genoemde criteria uit aan de hand van indicatoren, waaronder het risico van ongewenste beïnvloeding. Dat risico kan voortvloeien uit relaties met personen en kan worden versterkt door loyaliteitsdruk vanuit familie of het land van herkomst. Hoewel deze aspecten niet expliciet in de Beleidsregel 2018 waren opgenomen, volgden zij reeds uit de verwijzing naar de Leidraad. Met de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken 2021 (Beleidsregel 2021) zijn de criteria en indicatoren uit de Leidraad geïntegreerd in de Beleidsregel zelf, zonder inhoudelijke wijziging van het toetsingskader. De familiale kring speelde dus ook onder de Beleidsregel 2018 al een rol als risicofactor in het veiligheidsonderzoek; dit is in 2021 explicieter vastgelegd.

De minister heeft verder toegelicht dat [appellante] bij de AIVD aan de slag wil gaan als Russische taal en cultuurspecialist danwel audiobewerker. Dat betreft een zeer kwetsbare vertrouwensfunctie in het hart van het inlichtingenwerk bij de AIVD.

Ook heeft de minister toegelicht dat in elk veiligheidsonderzoek maatwerk wordt geleverd door de feitelijke persoonlijke gedragingen en omstandigheden van een betrokkene in kaart te brengen en veiligheidsrisico's af te wegen tegen de betreffende vertrouwensfunctie. Aan de hand daarvan wordt beoordeeld of het veiligheidsrisico - zowel voor de AIVD als de nationale veiligheid als voor de betrokkene zelf - te groot is. De volgende voor [appellante] specifieke en niet-cumulatieve omstandigheden en de kwetsbaarheid van de door haar beoogde vertrouwensfunctie leiden in haar geval tezamen tot een onaanvaardbaar veiligheidsrisico, zowel voor de nationale veiligheid als voor [appellante] zelf:

- de modus operandi van de Russische inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten;
- het Russisch staatsburgerschap van [appellante];
- de Russische familieleden van [appellante], waaronder in ieder geval de moeder, zus, oma, oom, tante en twee neven, waarbij de oma, oom, tante en twee neven in Rusland wonen;
- de verschillende reizen die [appellante] en haar partner hebben gemaakt naar Rusland;
- de contacten van [appellante] met de Russische overheid;
- de Rusland gerelateerde studies die [appellante] en haar partner hebben gevolgd in Nederland, waarbij zij ook een semester in Rusland hebben gestudeerd;
- de verschillende werkzaamheden waarbij [appellante] als Russische vertaler heeft opgetreden;
- de geconstateerde veiligheidsrisico's ten aanzien van de partner van [appellante] die doorwerken in haar veiligheidsonderzoek; en
- de (online/media)aandacht die met deze zaak is gegenereerd.

Hieruit heeft de minister de conclusie getrokken dat [appellante] een verhoogde kans loopt om (bewust of onbewust) beïnvloed te worden door de Russische inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten. Volgens de minister kunnen de persoonlijke gedragingen en omstandigheden die volgens

[appellante] pleiten voor de afgifte van een VGB, de door de minister geconstateerde nadelige persoonlijke gedragingen en omstandigheden niet mitigeren. Gedegen kennis over Rusland en het regime op basis van een Russische studie is onvoldoende om bewuste of onbewuste beïnvloedingspogingen van de Russische inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten te kunnen doorgronden. Inlichtingenofficiërs zijn speciaal getraind om onbewust mensen te

kunnen beïnvloeden. Bewuste beïnvloedingsacties kunnen dermate agressief zijn, dat [appellante] en/of haar partner zich daar niet altijd tegen kunnen weren. Het niet meer bezoeken van (familiaire) contacten in Rusland, terwijl [appellante] nog wel een bepaalde band heeft met die contacten, neemt niet weg dat haar familie nog steeds in Rusland benaderd kan worden en onder druk gezet kan worden door de Russische inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten. Dat risico kan volgens de minister niet worden gemitigeerd door positieve omstandigheden.

De minister heeft verder gemotiveerd waarom de persoonlijke gedragingen en omstandigheden van de zus en de ex-zwager van

[appellante] anders zijn dan haar eigen persoonlijke gedragingen en omstandigheden. Zo heeft de zus veel minder geïnvesteerd in de Russische taal. Ook heeft de minister onder verwijzing naar de gedingstukken als bedoeld in artikel 8:29, eerste lid, van de Awb, een aantal verschillen genoemd waarom het beroep op het gelijkheidsbeginsel niet kan slagen.

Zienswijze

5. [appellante] betoogt in de eerste plaats dat de minister eerst de wetgeving zou moeten veranderen als men ook (schoon)familieleden in het veiligheidsonderzoek wil betrekken. De motivering van de minister dat de Beleidsregel 2018 zich niet slechts beperkt tot de betrokkene en/of de betrokken partner is volgens [appellante] ontoereikend. De minister heeft volgens [appellante] het belang van de Leidraad steeds gemarginaliseerd, maar benadrukt dit nu opeens wel. Ook benadrukt [appellante] dat het volgens de Leidraad gaat om de aard van de relatie met bepaalde personen en dus niet enkel om het hebben van (schoon)familie in Rusland.

[appellante] betoogt verder dat de aanvullende motivering van de minister niet toereikend is om het vastgestelde gebrek te herstellen. Dit geldt ook voor het nadere onderzoek van de minister. Volgens [appellante] is geen sprake geweest van een objectief en zorgvuldig nieuw onderzoek.

[appellante] voert ook aan dat de minister in de motivering van het nieuwe besluit over haar functie is uitgegaan van achterhaalde en onjuiste informatie. Zo is niet onderzocht of de Russische familieleden nog in leven zijn. Ook is het risico van [appellante] om te worden beïnvloed ontoereikend gemotiveerd. De minister gaat uit van de hypothetische mogelijkheid dat zij vanwege haar interessante profiel reeds in het vizier is van de Russische inlichtingen- en veiligheidsdiensten. [appellante] benadrukt dat in de besluitvorming over een veiligheidsonderzoek feitelijke gedragingen bepalend zijn.

Verder plaatst [appellante] kritische kanttekeningen bij de hiervoor onder 4 genoemde voor haar specifieke en niet-cumulatieve omstandigheden en de kwetsbaarheid van de door haar te bekleden vertrouwensfunctie die volgens de minister tezamen tot een onaanvaardbaar veiligheidsrisico, zowel voor de nationale veiligheid als voor [appellante] zelf, zouden leiden. Met zijn standpunt hierover in het nieuwe besluit is de minister van oude, onjuiste en niet relevante informatie uitgegaan en discrimineert hij volgens [appellante] naar afkomst. Ook is de onderbouwing van de minister, samengevat weergegeven, selectief en ontoereikend. De minister heeft volgens [appellante] niets nieuws aangedragen, met uitzondering van de omstandigheid dat sprake is geweest van een zoektocht naar gegevens over haar op het internet. Verder heeft de minister zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat [appellante] ongewenste publiciteit heeft veroorzaakt en hierdoor mogelijk in het vizier is gekomen van Russische inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten. Dit is op anonieme basis gebeurd, onder meer omdat de minister niet met

[appellante] in gesprek wilde. Verder betoogt zij dat de minister zijn standpunt dat persoonlijke gedragingen en omstandigheden ten gunste van [appellante] haar nadelige persoonlijke gedragingen en omstandigheden niet kunnen mitigeren, niet toereikend heeft gemotiveerd en niet volledig heeft meegewogen in de besluitvorming. Er zijn wel degelijk maatregelen te bedenken die hiertoe genomen kunnen worden.

Daarnaast betoogt [appellante] dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de persoonlijke omstandigheden en gedragingen van haar zus en ex-zwager niet vergelijkbaar zijn met die van haar. Ook gaat de minister voorbij aan de andere voorbeelden die zijn aangedragen van vertrouwensfunctionarissen met Russische banden die geen hinder ondervinden rondom hun VGB. De minister heeft daarom in strijd met het gelijkheidsbeginsel gehandeld.

Volgens [appellante] heeft de minister zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat het belang van [appellante] bij een VGB A niet opweegt tegen het zwaarwegende belang van de nationale veiligheid. De minister heeft niet toereikend gemotiveerd dat de gevolgen voor

[appellante] een relatief beperkte inbreuk maken op haar vrijheid van arbeidskeuze. [appellante] stelt geen aan Rusland gerelateerd werk bij de Nederlandse overheid te kunnen doen als zij geen VGB krijgt. De minister gaat ook voorbij aan de ingrijpende gevolgen die het weigeringsbesluit voor [appellante] heeft. Zij is als niet te vertrouwen buitenlander weggezet, terwijl zij in Nederland geboren en getogen is en er geen reden is om haar loyaliteit aan Nederland ter discussie te zetten. Dat zij vanwege haar afkomst, haar kennis en ervaring niet kan inzetten bij de AIVD is onevenredig. Ook is de minister voorbij gegaan aan de enorme impact van deze jarenlange procedure op haar gezin en haarzelf. De weigering heeft gevolgen voor haar financiële positie, levensvreugde en gezondheid. Dit geldt ook voor haar professionele carrière, terwijl er grote behoefte aan Ruslandspecialisten bij de AIVD is.

Verder betoogt [appellante] dat de minister en de Staat met het nieuwe besluit in strijd handelen met artikel 1 van de Grondwet. Volgens haar kan iedere Nederlander met een (partner met een) dubbele nationaliteit en/of familieleden in het buitenland zijn VGB en baan kwijtraken of tegen problemen bij eventuele veiligheidsonderzoeken oplopen als hij of zij een vertrouwensfunctie bij de Nederlandse overheid zou ambiëren.

Beoordeling

6. De vraag die in deze uitspraak centraal staat, is of de minister met het nieuwe besluit van 6 augustus 2025, gezien de gronden van [appellante] in haar zienswijze, het in de tussenuitspraak gestelde gebrek heeft hersteld. De Afdeling zal hieronder het beroep van [appellante] tegen dit besluit beoordelen.

Leidraad

7. De Afdeling volgt de minister in zijn standpunt dat de Beleidsregel 2018 en de Leidraad als één samenhangend beoordelingskader moeten worden gezien. In de toelichting op artikel 5 van de Beleidsregel 2018 is immers voor een nadere motivering van de relevante criteria expliciet verwezen naar de Leidraad. In de Leidraad staat dat het risico van ongewenste beïnvloeding kan blijken uit de aard van de relatie met bepaalde personen, organisaties of buitenlandse overheden, en dat dit risico kan worden verstrekt door de sterke druk op loyaliteit aan de familie of het land van herkomst. In de toelichting op artikel 5 van de Beleidsregel 2021 wordt de familiale kring expliciet genoemd als een omstandigheid die een rol kan spelen in het veiligheidsonderzoek als zijnde een risicofactor op ongewenste beïnvloeding. De Afdeling volgt de minister in zijn toelichting dat deze omstandigheid ook ten

tijde van de Beleidsregel 2018 al onderdeel vormde van het beoordelingskader, gelet op de onderlinge samenhang en verwevenheid van de Leidraad en de Beleidsregel 2018. Anders dan [appellante] betoogt heeft de minister deze samenhang en verwevenheid in het nieuwe besluit draagkrachtig gemotiveerd en heeft hij hiermee het in de tussenuitspraak vastgestelde gebrek hersteld.

Het betoog slaagt niet.

Heeft de minister redelijkerwijs tot het standpunt kunnen komen dat er onvoldoende waarborgen waren voor getrouwelijke plichtsvervulling?

8. Op grond van artikel 8 van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) kan een VGB slechts worden geweigerd, indien onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen of indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om daarover een oordeel te geven. Om hierover een oordeel te kunnen vormen, wordt een veiligheidsonderzoek uitgevoerd naar gegevens die uit het oogpunt van de nationale veiligheid van belang zijn voor de vervulling van de vertrouwensfunctie. Daarbij wordt gelet op gegevens die zijn genoemd in artikel 7, tweede lid, van de Wvo. In dit geval gaat het om de onder d) genoemde gegevens betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden, naar aanleiding waarvan betwijfeld mag worden of de betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen. In artikel 5 van de Beleidsregel 2018 staat dat bij de beoordeling van gegevens, als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder d, van de Wvo in ieder geval wordt gelet op de criteria zoals eerlijkheid, onafhankelijkheid, loyaliteit, integriteit en veiligheidsbewustzijn. In de Leidraad worden deze criteria uitgewerkt aan de hand van indicatoren die kunnen wijzen op risico's en kwetsbaarheid in relatie tot de vertrouwensfunctie van de betrokkene. Ongewenste beïnvloeding is zoals gezegd één van deze indicatoren. Het risico van ongewenste beïnvloeding kan blijken uit de aard van de relatie met bepaalde personen, organisaties of buitenlandse overheden, zoals hiervoor onder 7 is overwogen.

8.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 17 juli 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2902](#), heeft de minister beoordelingsruimte bij de beoordeling of er onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat

[appellante] onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. Afhankelijk van de beroepsgronden gaat de bestuursrechter in op de vraag, of de manier waarop het bestuursorgaan van die beoordelingsruimte gebruik heeft gemaakt, in overeenstemming is met het recht. Daarbij moet de bestuursrechter nagaan of de minister redelijkerwijs de beoordelingsruimte op die manier heeft kunnen invullen.

8.2. De AIVD heeft gelet op de tussenuitspraak nader onderzoek gedaan naar de persoonlijke feiten en omstandigheden van [appellante]. Deze zijn opnieuw gewogen, waarbij ook de actuele geopolitieke omstandigheden en het risico voor de nationale veiligheid zijn meegenomen. De minister is bij zijn standpunt gebleven om de VGB A van [appellante] te weigeren. [appellante] heeft niet aannemelijk gemaakt dat hieraan, zoals zij aanvoert, geen objectief en zorgvuldig nieuw onderzoek ten grondslag ligt. Het nieuwe besluit berust overeenkomstig artikel 7:12, eerste lid, van de Awb ook op een deugdelijke motivering. De Afdeling zal dit hieronder bij de bespreking van de aangevoerde gronden toelichten.

Onder het kopje (2) (a) "De door u geambieerde vertrouwensfunctie: Russische taal- en cultuurspecialist bij de AIVD" van het nieuwe besluit heeft de minister de werkzaamheden

van [appellante] beschreven. Volgens de minister gaat het hierbij om een zeer kwetsbare vertrouwensfunctie in het hart van het inlichtingenwerk bij de AIVD. De minister heeft zijn standpunt onderbouwd met de stukken die hij op basis van artikel 8:29 van de Awb aan de Afdeling heeft overgelegd en die de Afdeling heeft ingezien. In het betoog van [appellante] dat de minister van achterhaalde en onjuiste informatie is uitgegaan, ziet de Afdeling geen aanleiding voor vernietiging van het nieuwe besluit. De beschrijving van de werkzaamheden en de kwalificatie dat het hierbij gaat om een zeer kwetsbare vertrouwensfunctie zijn deugdelijk onderbouwd.

De minister heeft de indicator 'ongewenste beïnvloeding' uit de Leidraad aan de weigering ten grondslag gelegd. In het nieuwe besluit heeft de minister onderbouwd dat in de situatie van [appellante] sprake is van een combinatie van omstandigheden die leiden tot een bovengemiddelde kans te worden benaderd door een buitenlandse overheid die een bedreiging vormt voor de Nederlandse veiligheid. Daarnaast loopt [appellante] het risico door die buitenlandse overheid (bewust of onbewust) te worden beïnvloed. Die beïnvloeding brengt een onaanvaardbaar risico met zich, aldus de minister in het nieuwe besluit. Hierdoor zijn er onvoldoende waarborgen dat [appellante] onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. Bij de inschatting van dit risico hoeven er volgens de minister geen concrete aanwijzingen te zijn dat dit risico zich heeft verwezenlijkt. De Afdeling volgt [appellante] niet in haar betoog dat de minister hierbij ten onrechte slechts van een hypothetische mogelijkheid is uitgegaan. De minister heeft terecht gesteld dat dit zou betekenen dat het veiligheidsrisico dat [appellante] benaderd wordt door Russische inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten zich al openbaart of zich al heeft geopenbaard. Dat volgt echter niet uit het veiligheidsonderzoek en wordt [appellante] ook niet tegengeworpen. De minister heeft zich op het standpunt mogen stellen dat [appellante] een verhoogd risico loopt ongewenst - bewust of onbewust - beïnvloed te worden door deze diensten en dat dit risico niet hoeft te blijken uit feitelijke gedragingen, maar ook kan blijken uit feitelijke omstandigheden. Hij heeft dit in het nieuwe besluit draagkrachtig onderbouwd. De Afdeling volgt

[appellante] dus niet in haar betoog dat dit zou berusten op oude, onjuiste en niet relevante informatie. Daarbij is van belang dat niet doorslaggevend is in welke mate [appellante] bereid is om te voldoen aan verzoeken van Rusland. Alleen al de omstandigheid dat [appellante], door de situatie waarin zij zich bevindt, gemakkelijker kan worden benaderd door de Russische inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten in vergelijking tot een willekeurig ander persoon, levert een kwetsbaarheid op in relatie tot haar vertrouwensfunctie (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 11 oktober 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3762](#), onder 9.3).

Ook heeft de minister in het nieuwe besluit onder het kopje (2) (b) "Uw persoonlijke gedragingen en/of omstandigheden die in de weg staan aan de afgifte van een vgb" toegelicht dat alleen het hebben van een dubbele nationaliteit niet automatisch leidt tot de intrekking of weigering van een VGB. In elk veiligheidsonderzoek wordt maatwerk geleverd door de feitelijke persoonlijke gedragingen en omstandigheden in kaart te brengen en veiligheidsrisico's af te wegen tegen de betreffende vertrouwensfunctie. Bij de weigering van de VGB A van [appellante] heeft de minister dit ook gedaan. Ter onderbouwing hiervan heeft de minister verschillende niet-cumulatieve persoonlijke gedragingen en omstandigheden van [appellante] meegewogen die hij heeft gerelateerd aan risico's voor de vervulling van de vertrouwensfunctie, hiervoor onder 4 verkort weergegeven. De Afdeling volgt [appellante] niet in haar betoog dat de minister met het nieuwe besluit in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld of naar afkomst discrimineert en artikel 1 van de Grondwet dus niet in acht zou hebben genomen. De minister heeft duidelijk toegelicht dat

het veiligheidsrisico van geval tot geval wordt beoordeeld en iedere zaak andere (meer of minder negatieve of positieve) omstandigheden kan hebben die resulteren in de afgifte of weigering van een VGB. [appellante] heeft niet aannemelijk gemaakt dat iedere Nederlander met een partner met een dubbele nationaliteit en/of familieleden in het buitenland zijn of haar VGB en baan kwijtraakt of tegen problemen bij eventuele veiligheidsonderzoeken oploopt als hij of zij een vertrouwensfunctie bij de Nederlandse overheid zou ambiëren. De Afdeling is hiervan ook anderszins niet gebleken.

Dat de hiervoor onder 4 genoemde voor [appellante] specifieke en niet-cumulatieve omstandigheden en de kwetsbaarheid van de door haar te bekleden vertrouwensfunctie tot een onaanvaardbaar veiligheidsrisico leiden, heeft de minister deugdelijk in het nieuwe besluit onderbouwd. Hierbij is van belang dat de Afdeling de hierop betrekking hebbende geheime stukken heeft ingezien. Ook heeft de minister aan de publiciteit die [appellante] met haar persoonlijke profiel heeft opgebouwd, anders dan zij betoogt, de conclusie kunnen verbinden dat dit het risico op ongewenste beïnvloeding kan vergroten.

De minister heeft bij het risico op ongewenste beïnvloeding verder mogen wijzen op de activiteiten van de Russische inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten. Hierbij zijn in aanmerking genomen recente jaarverslagen van de MIVD en AIVD in combinatie met de hiervoor genoemde omstandigheden van [appellante]. Daarbij acht de Afdeling van belang dat in het veiligheidsonderzoek naar alle omstandigheden van het geval is gekeken, dus ook naar haar Russisch staatsburgerschap. Daarbij heeft de minister mogen meewegen dat een aantal familieleden in Rusland woont en die zij, ook met haar partner, heeft bezocht. [appellante] en haar familieleden in Rusland kunnen onder druk worden gezet om voor de Russische inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten relevante informatie te delen. Bovendien heeft de minister ervan kunnen uitgaan dat [appellante] als taal- en cultuurspecialist Russisch bij de AIVD een zeer waardevolle bron zou kunnen zijn voor de Russische inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, omdat zij in deze functie toegang heeft tot gevoelige informatie.

De Afdeling volgt de minister in zijn standpunt dat de kwaliteiten van [appellante] het risico op ongewenste beïnvloeding niet kunnen wegnemen. Hierbij is van belang dat de minister heeft toegelicht dat een betrokkene niet altijd hoeft te weten dat hij of zij wordt beïnvloed. Ook kan de beïnvloeding met zoveel druk of dwang gepaard gaan, dat iemand onder die druk of dwang bezwijkt. De minister heeft zich op het standpunt mogen stellen dat de persoonlijke gedragingen en omstandigheden die volgens

[appellante] pleiten voor de afgifte van een VGB, de door de minister geconstateerde nadelige persoonlijke gedragingen en omstandigheden niet kunnen mitigeren.

De kritische kanttekeningen die [appellante] plaatst bij deze voor haar specifieke en niet-cumulatieve omstandigheden en de kwetsbaarheid van de door haar te bekleden vertrouwensfunctie die tot een onaanvaardbaar veiligheidsrisico zouden leiden, rechtvaardigen gelet op het voorgaande niet de conclusie dat de onderbouwing in het nieuwe besluit onzorgvuldig, selectief en ontoereikend is.

De Afdeling is daarom van oordeel dat de minister zich in het nieuwe besluit redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat er onvoldoende waarborgen waren dat [appellante] onder alle omstandigheden getrouwelijk de uit zijn vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten zal volbrengen.

Het betoog slaagt niet.

Gelijkheidsbeginsel

9. Naar het oordeel van de Afdeling heeft [appellante] niet aannemelijk gemaakt dat de weigering van de VGB A in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. De minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat er voor zowel de zus als de ex-zwager van [appellante] meerdere persoonlijke gedragingen en omstandigheden zijn die afwijken van de persoonlijke gedragingen en omstandigheden van [appellante]. De minister heeft dit in het nieuwe besluit draagkrachtig gemotiveerd. De Afdeling betreft hierbij dat de geheime stukken bij dit besluit, die zij op grond van artikel 8:29 van de Awb heeft ingezien, anders dan ten tijde van de tussenuitspraak, meer specifiek zijn en de door de minister gestelde verschillen bevestigen.

De overige door [appellante] in beroep genoemde voorbeelden leiden evenmin tot het oordeel dat de minister in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld. Hierbij is van belang dat de minister deugdelijk heeft onderbouwd dat bij ieder veiligheidsonderzoek maatwerk plaatsvindt.

De minister heeft in het nieuwe besluit dus voldoende duidelijk gemaakt waarom en waarin de situatie van [appellante] zo anders is dan de andere door [appellante] genoemde situaties. Hiermee heeft hij het in de tussenuitspraak vastgestelde gebrek hersteld. Gelet op de overwegingen hiervoor maken de beroepsgronden van [appellante] dit niet anders.

Het betoog slaagt niet.

Evenredigheidsbeginsel

10. Zoals hiervoor onder 8.2 is geoordeeld, heeft de minister zich in het nieuwe besluit redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat er onvoldoende waarborgen waren zoals bedoeld in artikel 8 van de Wvo. De minister mocht daarom besluiten om de VGB A te weigeren. Hoewel de weigering grote gevolgen heeft voor [appellante] nu zij de door haar geambieerde werkzaamheden niet kan uitoefenen, heeft de minister zich op het standpunt mogen stellen dat deze omstandigheid niet opweegt tegen het belang van de nationale veiligheid dat met dit besluit is gediend. De Afdeling acht daarbij van belang dat [appellante] een groot deel van haar kennis en ervaring kan blijven inzetten, weliswaar in aangepaste vorm en niet in een functie waarvoor een VGB A is vereist. De Afdeling begrijpt dat de weigering van de VGB A een grote tegenslag is voor [appellante] en ook ingrijpend is voor haar privéleven en haar gezin, maar dit hoefde gelet op het voorgaande voor de minister geen aanleiding te zijn om af te zien van de weigering van de VGB A.

Het betoog slaagt niet.

11. Met het nieuwe besluit heeft de minister gelet op al het voorgaande voldoende duidelijk gemaakt welke persoonlijke gedragingen en omstandigheden van [appellante] zelf en haar partner en welke familieverbanden in welke mate bij zijn afweging zijn betrokken. Ook heeft hij duidelijk gemaakt waarom de kring van de te onderzoeken familiebanden in de Leidraad ruimer is en mag zijn dan de "betrokken partner" waartoe de Beleidsregel 2018 zich beperkt. Dit geldt ook voor de vraag hoe hierbij het risico van ongewenste beïnvloeding wordt beoordeeld. Daarnaast zijn individuele aspecten ten gunste van [appellante] kenbaar en afdoende meegewogen. Daarmee heeft de minister het onder 7.6 van de tussenuitspraak gestelde gebrek hersteld. Het beroep van [appellante] tegen het nieuwe besluit is ongegrond.

De beslissing van 23 oktober 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:5047](#)

12. [appellante] betoogt tot slot dat de beslissing van de geheimhoudingkamer van 23 oktober 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:5047](#), een aantal feitelijke onjuistheden en onzuiverheden kent. Zo wordt ten onrechte vermeld dat de minister het gebrek in het besluit van 27

augustus 2021 heeft hersteld. De geheimhoudingskamer mag geen inhoudelijk oordeel geven over de vraag of dit gebrek is hersteld, dat is uitsluitend aan de zittingskamer. Verder doet de beknopte weergave in de beslissing tekort aan het in de tussenuitspraak vastgestelde gebrek en voldoet de weergave van het aantal gerubriceerde stukken niet. Verder stelt [appellante] dat zij op basis van het nieuwe besluit wetenschap heeft over de onderwerpen van de vertrouwelijke stukken. Volgens [appellante] heeft geen van deze stukken betrekking op haar zelf en gaat het nog steeds om stukken van algemene aard.

12.1. Het is, zoals [appellante] ook betoogt, aan de Afdeling en niet aan de geheimhoudingskamer om vast te stellen of de in de tussenuitspraak vastgestelde gebreken met het nieuwe besluit zijn hersteld.

[appellante] heeft toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb. Zij heeft deze expliciet gehandhaafd. Met haar betoog wil [appellante] dus niet dat wordt teruggekomen op de beslissing van de geheimhoudingskamer. Zij wenst dat de naar voren gebrachte feitelijke onjuistheden en onzuiverheden en haar betoog over het karakter van de geheime stukken bij de verdere beoordeling worden betrokken. De Afdeling heeft deze meegenomen en is in de einduitspraak van de juiste feiten uitgegaan.

Conclusie

13. Uit de tussenuitspraak volgt dat het hoger beroep van [appellante] gegrond is. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het door [appellante] tegen het besluit van 27 augustus 2021 ingestelde beroep gegrond verklaren en dat besluit wegens strijd met artikel 3:2 en artikel 7:12, eerste lid, van de Awb vernietigen.

14. De minister heeft het in de tussenuitspraak vastgestelde gebrek met het besluit van 6 augustus 2025 hersteld. Het beroep tegen dat besluit is ongegrond.

15. De minister moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 3 mei 2022 in zaak nr. 21/4035;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 27 augustus 2021, kenmerk 92d287c6-or1-1.0;

V. veroordeelt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 4.203,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 455,00 vergoedt;

VII. verklaart het beroep tegen het besluit van 6 augustus 2025 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. G.O. van Veldhuizen, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.F.J. Bindels, griffier.

w.g. Sevenster
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Bindels
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 juni 2026

85-1101

Bijlage

Wettelijk kader

Wet veiligheidsonderzoeken

Artikel 7

1. Alvorens een verklaring wordt afgegeven of geweigerd, wordt ten aanzien van de betrokken persoon door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst een veiligheidsonderzoek ingesteld.
2. Het veiligheidsonderzoek omvat het instellen van een onderzoek naar gegevens die uit het oogpunt van de nationale veiligheid van belang zijn voor de vervulling van de desbetreffende vertrouwensfunctie. Hierbij wordt uitsluitend gelet op:
 - a. justitiële en strafvorderlijke gegevens als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en gegevens als bedoeld in de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES alsmede van gegevens als bedoeld in de Wet politiegegevens en van gegevens verwerkt in het kader van de uitvoering van de politietaak op Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
 - b. gegevens betreffende deelneming of steunverlening aan activiteiten die de nationale veiligheid kunnen schaden;
 - c. gegevens betreffende lidmaatschap van of steunverlening aan organisaties die doeleinden nastreven, dan wel ter verwezenlijking van hun doeleinden middelen hanteren, die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde;
 - d. gegevens betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden, naar aanleiding waarvan betwijfeld mag worden of de betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen.

Artikel 8

Een verklaring kan slechts worden geweigerd, indien onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen of indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om daarover een oordeel te geven.

Beleidsregel veiligheidsonderzoeken 2021 (Stcrt. 2020, 59664)

Artikel 6. Overgangsregeling

Ten aanzien van veiligheidsonderzoeken die zijn ingesteld vóór de inwerkingtreding van deze beleidsregel blijft de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken (Stcrt. 2018, nr. 10266) van toepassing, tenzij de toepassing van deze beleidsregel voor betrokkene gunstiger is.

Beleidsregel veiligheidsonderzoeken (Stcrt. 2018, nr. 10266)

Artikel 2. Beoordelingsperiodes

1. Bij een veiligheidsonderzoek op niveau A worden de gegevens over in beginsel een periode van tien jaar direct voorafgaande aan de aanmelding van de betrokkene voor het veiligheidsonderzoek beoordeeld. Bij een veiligheidsonderzoek op niveau B geldt in beginsel een periode van acht jaar. Bij een veiligheidsonderzoek op niveau C geldt in beginsel een periode van vijf jaar.

2. Met betrekking tot de partner van betrokkene worden in beginsel de gegevens over een periode van vijf jaar direct voorafgaande aan de aanmelding van betrokkene voor het veiligheidsonderzoek beoordeeld.

Artikel 3 Onvoldoende gegevens

[...]

2. Het weigeren van een verklaring als bedoeld in artikel 8 van de wet en het intrekken van een verklaring als bedoeld in artikel 10 van de wet, kan voorts plaatsvinden indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft opgeleverd om een oordeel te geven of sprake is van voldoende waarborgen dat betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen, doordat:

a. de betrokkene en/of diens partner direct voorafgaande aan het veiligheidsonderzoek gedurende de in artikel 2 bedoelde beoordelingsperiode buiten Nederland heeft verbleven;

[...]

Artikel 5. Persoonlijke gedragingen en omstandigheden

Bij de beoordeling van gegevens, als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder d, van de wet wordt in ieder geval gelet op de criteria eerlijkheid, onafhankelijkheid, loyaliteit, integriteit en veiligheidsbewustzijn.

Leidraad persoonlijke gedragingen en omstandigheden

1. Uitgangspunten beoordeling

In deze leidraad wordt een aantal indicatoren genoemd die een rol kunnen spelen in een veiligheidsonderzoek. [...] Om kwetsbaarheden te onderkennen, worden de persoonlijke gedragingen en omstandigheden van betrokkene in het veiligheidsonderzoek betrokken. [...] In een veiligheidsonderzoek wordt een oordeel gevormd over de kwetsbaarheid van betrokkene bij het vervullen van een bepaalde vertrouwensfunctie. Deze eventuele kwetsbaarheid levert een risico op voor de nationale veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat. [...]

2. De criteria waarop wordt getoetst

[...]

Onafhankelijk

Betrokkene moet de vertrouwensfunctie onafhankelijk kunnen uitoefenen. Afhankelijkheid kan het gevolg zijn van persoonlijk gedrag, zoals verslavingen

of zware financiële problemen. Dit kan betrokkene belemmeren in zijn of haar belangenafweging. Afhankelijkheid kan ook volgen uit de omgeving van betrokkene, bijvoorbeeld door (ongewenste) beïnvloeding door de partner,

familie, vrienden of buitenlandse overheden.

3. Indicatoren

[...]

Ongewenste beïnvloeding

Het risico van ongewenste beïnvloeding kan blijken uit de aard van de relatie met bepaalde personen, organisaties of buitenlandse overheden. Ongewenste beïnvloeding kan ertoe leiden dat de betrokkene belemmerd wordt in zijn of haar onafhankelijke belangenafweging. Beïnvloeding kan bijvoorbeeld plaatsvinden door iemand in de omgeving van de betrokkene met een criminele achtergrond die betrokkene aanzet tot onwenselijk gedrag. Het in contact staan met een buitenlandse inlichtingendienst levert een grote kwetsbaarheid op. Het komt vaak voor dat betrokkene dit zelf niet door heeft. Vanwege het risico kan dit wel leiden tot weigering of intrekking van een VGB. Ook het lidmaatschap van een groepering die de autonomie van betrokkene vergaand inperkt (vaak als sekte aangeduid) kan een indicator voor ongewenste beïnvloeding zijn. Het risico op ongewenste beïnvloeding kan worden versterkt door sterke druk op loyaliteit aan de familie of het land van herkomst.

[...]