

Vergaderjaar 2021–2022

30 821

Nationale Veiligheid

Nr. 155

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2021

In antwoord op het verzoek van uw Kamer¹ doe ik u hierbij, zoals toegezegd in mijn brief van 21 oktober jl. (Kamerstuk 30 821, nr. 154), een reactie toekomen van het kabinet op de berichten van de NRC van 16 oktober en 22 oktober jl. In deze brief zal ik achtereenvolgens ingaan op het kabinetsbeleid met betrekking tot de aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme, de krachtenveldanalyses van het particulier adviesbureau Nuance door Training en Advies (NTA) en de ondersteuning van gemeenten. Tevens vindt u in een bijlage een selectie weergave van stukken over de integrale aanpak radicalisering, extremisme en terrorisme die met uw Kamer zijn gedeeld².

Zoals verzocht door uw Kamer, zal ik in deze brief ook ingaan op de rol van de NCTV en gemeenten bij de financiering van deze onderzoeken, hoe deze financiering zich verhoudt tot het kabinetsbeleid rond het tegengaan van radicalisering, en de verantwoording van gemeenten over de ontvangen gelden.

In de berichtgeving in de NRC wordt tevens melding gemaakt van een interne nota van de NTCV uit 2017 waarin vragen worden gesteld bij de werkwijze van NTA. U treft deze nota bijgevoegd bij deze brief, evenals een bijbehorende nota uit hetzelfde jaar en het afwegingskader dat door de NCTV in samenwerking met SZW wordt gebruikt bij de toekenning van de gelden waaruit onder andere de krachtenveld analyses zijn gefinancierd³.

In het nieuws is ook veel aandacht besteed aan de onrust die hierover ontstaan is bij islamitische gemeenschappen. Ik begrijp deze onrust en met deze brief hoop ik ook duidelijkheid te kunnen geven aan de

¹ Verzoek van de leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van 20 oktober 2021 met kenmerk 2021Z18191/2021D39199

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

betrokken gemeenschappen, waar deze berichtgeving veel losmaakt. Niet alleen als Minister van Justitie en Veiligheid, maar ook in mijn hoedanigheid van Minister van Erediensten, heb ik de afgelopen vier jaar regelmatig contact gehad met de islamitische gemeenschappen in Nederland en gesprekken gevoerd met hun vertegenwoordigers over wezenlijke vraagstukken, ook gedurende de afgelopen Corona-periode. De afgelopen jaren is gezamenlijk gebouwd aan een goede relatie en begrip voor elkaars standpunten.

Daarnaast vervult de moslimgemeenschap sinds het begin een essentiële schakel in de preventie van radicalisering en de aanpak van extremisme en terrorisme. Het heeft voor mij prioriteit om te blijven investeren in deze opgebouwde relatie en de vertrouwensband te herstellen. Dinsdag 26 oktober zal ik hierover nader in gesprek gaan met het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO).

Achtergrond van de krachtenveldanalyses als onderdeel van de lokale aanpak jihadisme

De door uw kamer gedane verzoeken hebben betrekking op activiteiten die zijn ontplooid in het kader van de zogenaamde «lokale aanpak» van radicalisering, extremisme en terrorisme. Deze aanpak is sinds 2014 aanzienlijk versterkt als gevolg van de ontwikkelingen op nationaal en mondiaal niveau.

Met de opkomst van ISIS en met name de uitreis van personen vanuit Nederland naar Syrië en Irak vanaf 2012 nam de dreiging toe. Het dreigingsniveau ging in 2013 omhoog naar niveau 4⁴, waarmee de dreiging als substantieel werd gekwalificeerd. Dit werd met de aanhoudende afschuwelijke aanslagen in Europa, waaronder in Parijs in 2015, Brussel en Nice in 2016 en Manchester in 2017 nog eens extra onderstreept. Er was een breed gevoelde urgentie bij politiek, Rijk en gemeenten dat uitreis moest worden voorkomen, potentiële terroristen tijdig onderkend moesten worden en extremistische sprekers een halt toegeroepen. Men wilde op alle onderdelen inzetten op het tegengaan van radicalisering.

Voor veel gemeenten die te maken kregen met uitreizigers of extremistische sprekers was deze specifieke problematiek nieuw. Omdat het aan kennis en handelingsperspectief ontbrak en de politieke en maatschappelijke druk toenam om vanuit een breed perspectief (preventief, curatief en repressief) maatregelen te treffen passend bij de dreiging, en om de problematiek beter in beeld te hebben, werd in augustus 2014 het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme opgesteld door de toenmalige Ministers van Veiligheid en Justitie, en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In het Actieprogramma werd een serie aan maatregelen aangekondigd die samen de brede integrale aanpak tegen jihadisme vormde. Met het oog op het verwachte langdurige karakter van de dreiging kondigde het kabinet in het voorjaar van 2015 aan om de hele veiligheidsketen structureel en fors te versterken, waaronder de preventie van radicalisering op lokaal niveau.⁵ In 2017 en 2018 heeft de aanpak van terrorisme en extremisme een vervolg gekregen in de Integrale aanpak terrorisme en de Integrale aanpak extremistische sprekers.

Hiermee heeft de lokale aanpak een impuls gekregen voor het vergroten van kennis en kunde, het opzetten van lokale samenwerkingsverbanden en het ontwikkelen van interventiemogelijkheden. Het was en is voor gemeenten waar de problematiek het meest prangend is, belangrijk om

⁴ Niveau 4 betekent: De kans op een terroristische aanslag in Nederland is reëel

⁵ Kamerstuk 29 754, nr. 302

de bredere context van radicalisering in beeld te hebben teneinde beter te kunnen onderscheiden welke personen radicaliseren en wie vatbaar zijn. Daarnaast is het wenselijk om de omgeving in beeld te hebben om die te kunnen betrekken bij interventies gericht tegen radicalisering of het stimuleren van de weerbaarheid daartegen. Samenwerking met de islamitische gemeenschappen is dan ook van groot belang. Daarbij is het nodig dat overheden samenwerken met betrouwbare partners uit de gemeenschappen. Ook uw Kamer heeft hier door de jaren heen uitdrukkelijk aandacht voor gevraagd zoals bleek tijdens (begrotings)debatten, uit ingediende moties en uit Kamervragen.

De analyses van NTA waar in de berichtgeving naar wordt verwezen dienen als vertrekpunt voor het opbouwen van netwerken en duurzame samenwerkingsrelaties met de islamitische gemeenschap, het identificeren van betrouwbare samenwerkingspartners en het herkennen van risico's en signalen van radicalisering in die gemeenten waar de problematiek speelt. De krachtenveldanalyses hebben nadrukkelijk nooit het doel gehad om gemeenschappen te controleren en zijn ook niet opgesteld vanuit wantrouwen jegens de moslimgemeenschap als geheel.

Versterkingsgelden voor gemeenten en verantwoording van gemeenten over de ontvangen gelden

Sinds 2016 stelt het kabinet jaarlijks ongeveer 7,5 miljoen versterkingsgelden beschikbaar voor gemeenten ten behoeve van de lokale aanpak. Deze gelden maken deel uit van een brede versterking van de contraterorisme partners zoals aangekondigd in 2015.⁶ Deze Versterkingsgelden hebben als doel de gemeenten te ondersteunen in het bestrijden en verzwakken van extremistische bewegingen in Nederland, het voorkomen van nieuwe aanwas en het tegengaan van radicalisering. Binnen de lokale integrale aanpak hebben gemeenten een regierol en leggen daarvoor verantwoording af aan hun eigen gemeenteraden. Vanuit het Rijk wordt onder andere via de Versterkingsgelden gestuurd op de effectiviteit en de doorontwikkeling van de lokale aanpak.

De aanvragen van gemeenten worden jaarlijks beoordeeld door de NCTV in samenwerking met het Ministerie van SZW. Hierbij wordt voornamelijk gekeken naar de mate waarin de activiteiten bijdragen aan het doel van de versterkingsgelden. Over deze wijze van financiering is uw Kamer eerder geïnformeerd, onder andere in navolging van de motie van het lid Wiersma (Kamerstuk 32 824, nr. 274) over de Versterkingsgelden ten behoeve van terrorismebestrijding.⁷ In dit verband verwijs ik tevens naar het verantwoordingsonderzoek inzake het gemeentefonds van de Algemene Rekenkamer naar aanleiding waarvan de uitbetalingssystematiek van de Versterkingsgelden is gewijzigd en de daarmee samenhangende financiële verantwoording via de Rijksbrede SiSa methode.⁸

Sinds 2016 zijn 19 gemeenten ondersteund met deze gelden. Gemeenten hebben deze gelden onder meer gebruikt om NTA in te huren voor bijvoorbeeld trainingen, advies of analyses. NTA is een particulier advies- en onderzoeksbureau dat opdrachten uitvoert voor verschillende partners

⁶ Kamerstuk 29 754, nr. 302

⁷ Kamerstuk 35 200 B, nr. 2

⁸ SiSa staat voor eenmalige informatieverstrekking (single information) en eenmalige accountantscontrole (single audit). SiSa is sinds 2006 de manier waarop medeoverheden (provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen) jaarlijks verantwoording afleggen aan het Rijk over hoe de specifieke uitkeringen van het Rijk zijn besteed. Voorheen werd door de medeoverheden voor iedere specifieke uitkering een aparte verantwoording met controleverklaring opgeleverd. Nu kan dit in één bijlage als onderdeel van de jaarrekening van de medeoverheid, de zogeheten SiSa-bijlage.

in het sociale en veiligheidsdomein. Het is één van de partijen die door de NCTV is aangedragen om de inhoudelijke kennis van lokale partners te verbeteren. Sinds 2018 zijn vanuit de versterkingsgelden 12 aanvragen door gemeenten voor het versterken van inhoudelijke expertise toegekend voor in totaal 327.000 euro. Dit bedrag is voor een groot deel ingezet ten behoeve van het uitvoeren van krachtenveldanalyses in diverse gemeenten die daarvoor bijna uitsluitend NTA hebben ingehuurd, omdat dit bureau beschikt over de specialistische kennis die nodig en schaars is.

Rol NCTV bij de krachtenveldanalyses en de nota uit 2017

De NRC plaatst in haar berichtgeving kritische kanttekeningen bij de *non informed consent* onderzoeksmethode die deel uitmaakt van de door NTA toegepaste methodiek. Daarbij wordt verwezen naar een interne nota van de NCTV waaruit blijkt dat reeds in 2017 vragen bestonden over de rechtmatigheid van de gebruikte onderzoeksmethoden, mogelijke overtreding van de privacywetgeving en eventuele negatieve maatschappelijke gevolgen van het gebruik van deze methoden.

Sinds NTA krachtenveldanalyses uitvoert voor gemeenten is de NCTV met deze analyses bekend. Ook is de NCTV op hoofdlijnen bekend met de verschillende toegepaste methoden van onderzoek door NTA. De door de NRC genoemde nota gaat over de inhuur van externe expertise ten behoeve van de aanpak van radicalisering en extremisme en is in 2017 binnen de NCTV besproken. Binnen de NCTV zijn dat jaar mogelijke risico's geïnventariseerd op het gebied van aanbestedingsregels, privacywetgeving en gehanteerde methodieken en zijn voorstellen gedaan voor mitigerende maatregelen terzake. In die periode was de inhuur van externe expertise voor dit beleidsdomein voor de NCTV en gemeenten relatief nieuw hetgeen nadere reflectie vergde. Ook de voorbereidingen op de juridische wijzigingen door de komst van de AVG in 2018 maakte dat er behoefte was aan reflectie. De weerslag hiervan is opgetekend in interne nota's die in 2017 in het toenmalige directieteam contraterrorisme binnen de NCTV zijn besproken.

Op basis van deze nota's zijn enkele besluiten genomen. Zo is besloten tot het opstellen van een kader voor NCTV-medewerkers en tot het vergroten van de kennis van wet- en regelgeving. Tevens is besloten om NCTV medewerkers te instrueren niet langer bepaalde experts (waaronder NTA) aan te raden aan gemeenten, omdat het onwenselijk werd geacht dat er een exclusieve partner van de overheid zou bestaan (geen zogenaamde *«preferred partner»*). Voorts werd besloten om bij de toekenning van de Versterkingsgelden de navolgende uitdrukkelijke voorwaarde te stellen: *«Bij het inhuren van en samenwerken met externe partijen dienen deze partijen hun werkzaamheden conform geldende wet- en regelgeving uit te voeren»*. En bij toekenning van financiering ten behoeve van de uitvoering van analyses is voortaan expliciet toegevoegd dat deze als doel moeten hebben het versterken van de lokale integrale aanpak van radicalisering, (gewelddadig) extremisme en terrorisme.

De NCTV heeft mij na het verschijnen van het artikel over de bovenstaande nota's geïnformeerd. Navraag toont aan dat in de opvolging van deze nota's de zorg binnen de NCTV vooral gericht is geweest op kwetsbaarheden ten aanzien van de aanbestedingsregels, het voorkomen van marktverstoring optreden en een grote afhankelijkheid in het lokale domein van een enkele externe partij. De gemeenten zijn na de bespreking van de nota's niet proactief door de NCTV gewezen op de mogelijke risico's die lagen in de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens, noch over de kanttekeningen over de gebruikte methodieken.

Ik constateer dat de gemeenten nadrukkelijker gewezen hadden kunnen worden op de vragen die binnen de NCTV leefden over gehanteerde werkwijze door externe partijen, evenals op de beperkingen volgend uit de privacywetgeving voor lokale opdrachten voor analyses. Daar doet niet aan af dat de gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de besteding van de gelden, en dat er duidelijke bepalingen werden opgenomen over het werken conform wet en regelgeving.

Omdat de precieze afspraken over de uitvoering en oplevering van de krachtenveldanalyses gemaakt zijn tussen gemeenten en NTA, kan ik geen uitspraken doen over de vraag of er onrechtmatige onderzoeksmethodieken hebben plaatsgevonden. Burgemeesters zullen in de verschillende gemeenten hun raden hierover informeren.

De NCTV heeft de afgelopen jaren niet standaard krachtenveldanalyses ontvangen die in opdracht van gemeenten zijn uitgevoerd. Uit naslag naar aanleiding van de recente berichtgeving blijkt dat medewerkers van de NCTV de afgelopen jaren in ieder geval acht krachtenveldanalyses en enkele vergelijkbare analyses hebben ontvangen. De naslag levert op dat deze analyses enkel gebruikt zijn voor beleidsmatige ondersteuning bij de verdere lokale aanpak in de betreffende gemeente. De krachtenveldanalyses zijn, voor zover thans uit grondig onderzoek naar voren komt, niet gebruikt ten behoeve van het opstellen van analyseproducten van de NTCV. Deze krachtenveldanalyses zijn verwijderd uit het primaire proces, mede in het licht van het lopende traject van de grondslagen van de verwerking van persoonsgegevens door de NCTV.

In de berichtgeving van het NRC en daaropvolgende reacties is gewezen op het ontbreken van een grondslag voor de NCTV om ten aanzien van een aantal werkzaamheden persoonsgegevens te mogen verwerken. In dit verband wil ik benoemen dat ik in het kader van project Taken en Grondslagen NCTV uw kamer eerder heb gemeld dat ik werk aan een voorstel voor een Wet verwerking persoonsgegevens coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid.⁹ Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt op dit moment verwerkt en ik verwacht het wetsvoorstel op korte termijn naar uw Kamer te kunnen sturen. De behandeling van het wetsvoorstel betekent ook dat ik met uw Kamer daarover in alle openheid het debat kan voeren.

Bedreigingen NTA

Ik heb kennisgenomen van de bedreigingen gericht tegen medewerkers van NTA. Ik kan niet ingaan op concrete zaken. Deze zaak heeft de aandacht van de politie en indien nodig worden er maatregelen genomen. In algemene zin merk ik op dat het verwerpelijk is wanneer mensen bedreigd of geïntimideerd worden in welke vorm dan ook.

Conclusie en vervolg

Sinds 2014 is door verschillende ministeries en maatschappelijke partners zoals moskeebesturen en koepelorganisaties nauw samengewerkt met gemeenten bij het opzetten van een stevige en brede aanpak in het tegengaan van radicalisering, extremisme en terrorisme. De lokale aanpak vormt in dit kader een essentiële en door alle ketenpartners zeer gewaardeerde schakel en gemeentes vervullen hierin een bepalende rol. Daarbij is gebruikgemaakt van externe experts. Gaandeweg is het inzicht

⁹ Kamerstukken 32 761 en 30 821, nr. 180; Kamerstukken 30 821 en 29 754, nr. 131; Kamerstuk 30 821, nr. 150

gekomen dat het inschakelen van deze externe experts bepaalde risico's meebracht en dat dit zijn weerslag moest vinden in afspraken.

Er is de afgelopen jaren sprake geweest van goede betrokkenheid vanuit de islamitische gemeenschappen. Die samenwerking moet worden gecontinueerd.

Het is zaak de komende jaren voort te bouwen op deze fundamenteën. De basis moet op orde blijven en een consistente aanpak geborgd.

Waakzaamheid blijft geboden en onze onverminderde inzet blijft van essentieel belang. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal in dat kader bezien welke lessen getrokken kunnen worden uit de gehanteerde werkwijze en suggesties doen in samenwerking met maatschappelijke partners.

Uiteraard zal de advisering aan gemeenten verder aangescherpt en verbeterd worden. De komende periode zal samen met gemeenten worden verkend hoe binnen de kaders van de geldende wet en regelgeving gemeenten kunnen worden ondersteund bij het versterken van hun kennis en inzicht in lokale netwerken.

Betrokkenheid van de islamitische gemeenschap blijft onmisbaar in dit kader. Ik hoop de komende tijd het vertrouwen van deze gemeenschap te herstellen zodat de nauwe samenwerking met hen, die zo cruciaal is in de uitvoering van de aanpak, kan worden voortgezet. De Nederlandse overheid en de moslimgemeenschap hebben immers een gedeeld belang: het tegengaan van radicalisme, extremisme en terrorisme, ongeacht de ideologische of religieuze achtergrond van deze verschijnselen.

Mede namens Staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid Dennis Wiersma,

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