

Wetsvoorstel persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten

(internet)consultatieversie

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is een beter juridisch kader te scheppen voor casusoverleggen en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten; Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1. Definitiebepaling

In deze wet wordt verstaan onder:

casusoverleg: het overleg tussen deelnemende instanties, bedoeld in artikel 2, eerste lid;

deelnemende instantie:

- a. de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders;
- b. de politie;
- c. het openbaar ministerie;
- d. Onze Minister van Justitie en Veiligheid;
- e. reclasseringsinstellingen;
- f. de raad voor de kindbescherming.

Artikel 2. Casusoverleg

1. Het college van burgemeester en wethouders bevordert de afstemming van maatregelen ten aanzien van een persoon die in de gemeente heeft verbleven, verblijft of zal verblijven en die in verband kan worden gebracht met radicalisering of terroristische activiteiten, en draagt daartoe zorg voor overleg tussen deelnemende instanties.
2. De deelnemende instanties verstrekken elkaar persoonsgegevens en verwerken deze voor zover dat noodzakelijk is met het oog op de bevordering van de afstemming van maatregelen als bedoeld in het eerste lid, met dien verstande dat de verstrekking van persoonsgegevens door de politie en het openbaar ministerie aan het casusoverleg plaatsvindt op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet politiegegevens onderscheidenlijk de artikelen 8b en 39fa van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.
3. De deelnemende instanties zijn verplicht tot geheimhouding van persoonsgegevens waarvan zij kennisnemen, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hen tot mededeling verplicht of uit hun taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.
4. De verstrekking van persoonsgegevens, bedoeld in het tweede lid, kan mede betrekking hebben op een derde voor zover deze verstrekking van belang is voor de afstemming van maatregelen als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 3. Bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard

1. Gelet op artikel 9, eerste lid, onderdeel g, van de Algemene verordening gegevensbescherming, kunnen de deelnemende instanties, voor zover noodzakelijk voor de taakuitoefening op grond van artikel 2, eerste lid, persoonsgegevens verwerken waaruit

- ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, dan wel religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen kan blijken, alsmede gegevens over gezondheid.
2. Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming mogen worden verwerkt voor zover noodzakelijk voor de taakuitoefening op grond van artikel 2, eerste lid.
 3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in het eerste en tweede lid.

Artikel 4. Informatieverstrekking tussen gemeenten

Het college van burgemeester en wethouders dat ter uitvoering van artikel 2, eerste lid, persoonsgegevens van een in die bepaling bedoelde persoon bewaart, kan de hem betreffende persoonsgegevens verstrekken aan het college van burgemeester en wethouders van een andere gemeente indien uit feiten en omstandigheden blijkt dat deze persoon aldaar verblijft als bedoeld in artikel 2, eerste lid.

Artikel 5. Meldingen

1. Als het college van burgemeester en wethouders een melding ontvangt ter zake van radicalisering, kan het college de ontvangen gegevens ter beschikking stellen aan andere instanties voor zover dat noodzakelijk is met het oog op hun taakuitoefening.
2. Artikel 3 is van overeenkomstige toepassing op de ontvangen gegevens.

Artikel 6. Wijziging Wet politiegegevens

Aan artikel 20 van de Wet politiegegevens wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Indien de politie deelneemt aan een casusoverleg als bedoeld in de Wet persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten verstrekt de verwerkingsverantwoordelijke aan het casusoverleg politiegegevens, voor zover dat noodzakelijk is met het oog op de bevordering van de afstemming van maatregelen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van die wet, tenzij naar het oordeel van de verwerkingsverantwoordelijke zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.

Artikel 7. Wijziging Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 8a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8b

Indien het openbaar ministerie deelneemt aan een casusoverleg als bedoeld in de Wet persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten, worden aan het casusoverleg justitiële gegevens verstrekt, voor zover dat noodzakelijk is met het oog op de bevordering van de afstemming van maatregelen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van die wet, tenzij naar het oordeel van de verwerkingsverantwoordelijke zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.

C

Na artikel 39f wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 39fa

Indien het openbaar ministerie deelneemt aan een casusoverleg als bedoeld in de Wet persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten, worden

aan het casusoverleg strafvorderlijke gegevens verstrekt, voor zover dat noodzakelijk is met het oog op de bevordering van de afstemming van maatregelen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van die wet, tenzij naar het oordeel van de verwerkingsverantwoordelijke zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.

Artikel 8. Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Wet persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Justitie en Veiligheid,

CONCEPT

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het onderhavige voorstel van wet strekt tot het verstevigen van de wettelijke basis onder de inspanningen van het lokaal bestuur ter bestrijding van radicalisering en terroristische activiteiten. Meer in het bijzonder gaat het daarbij om een wettelijke taak en een wettelijke mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders:

- Het organiseren van casusoverleggen waarin de aanpak van radicaliserende of geradicaliseerde personen kan worden besproken;
- De mogelijkheid om meldingen inzake radicalisering door te geven aan andere deelnemers van de casusoverleggen, ook voor zover het gaat om bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

Deze zaken worden in de praktijk reeds door een substantieel deel van de gemeenten vormgegeven.¹ Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke verankering van deze zaken om daarmee buiten iedere twijfel te stellen dat de daarmee gepaarde gegevensuitwisseling mogelijk is.

Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat elk college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor de instandhouding van een casusoverleg. Dat wil zeggen dat er een structuur dient te zijn voor overleg indien zich gevallen voordoen die bespreking behoeven. Denkbaar is uiteraard dat er gemeenten zijn waarin in de praktijk niet (altijd) sprake is van daadwerkelijke bespreking van radicaliserende of geradicaliseerde personen. Van belang is evenwel dat er een overlegstructuur voorhanden is op het moment dat zich alsnog een casus voordoet. Aan deze verplichting kan door (kleinere) gemeentes ook worden voldaan door aansluiting te zoeken bij de structuur van grotere gemeentes en/of regionale veiligheidshuizen.

In aansluiting hierop voorziet het wetsvoorstel in een grondslag voor gegevensdeling door de partijen die deelnemen aan de genoemde casusoverleggen. In de op dit moment functionerende casusoverleggen vindt deze gegevensdeling plaats op grond van de op de deelnemers toepasselijke regels voor gegevensdeling. Om buiten twijfel te stellen dat ten behoeve van de afstemming van maatregelen gegevensdeling altijd mogelijk is, is in het voorstel een daarop toegespitste grondslag voor gegevensdeling opgenomen.

Ten slotte regelt het wetsvoorstel dat het college ontvangen meldingen kan doorgeven aan andere instanties voor zover dat noodzakelijk is met het oog op hun taakuitoefening, ook voor zover het gaat om bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Te denken valt aan meldingen van burgers, bijvoorbeeld indien zij zich zorgen maken over de radicalisering van een familielid of een bekende. In de praktijk worden gemeenten al geregeld met dit soort signalen benaderd.

Dit wetsvoorstel is hiermee een belangrijke aanvulling op de regelgeving inzake de persoonsgerichte, integrale aanpak van radicalisering.

Hierna wordt onder "radicalisering" verstaan het proces bedoeld dat uiteindelijk kan leiden tot terroristische activiteiten en/of extremisme.² Evenals het begrip radicalisering wordt het begrip terroristische activiteiten in het wetsvoorstel niet gedefinieerd. Dat is ook niet gewenst omdat het bestuur een zekere interpretatievrijheid bij de uitleg van het begrip behoort te hebben. Als

¹ Uit het inspectierapport evaluatie actieprogramma jihadisme bleek dat 70 procent van de gemeenten een lokaal casusoverleg heeft georganiseerd (Kamerstukken II 2016/2017, 29754, nr. 432, bijlage).

² De term "radicalisering" kan in dit verband niet los worden gezien van het in artikel 2, eerste lid, gebruikte "radicalisering en terroristische activiteiten". Radicalisering kan zich uiten in een steeds sterker wordende overtuiging van religieuze aard, maar dat hoeft niet het geval te zijn. Net zoals terrorisme niet alleen een religieuze, maar bijvoorbeeld ook een extreemrechtse achtergrond kan hebben, zo kan ook het proces van radicalisering dat aan terrorisme vooraf gaat verschillend van aard zijn.

richtsnoer kan niettemin dienen dat het moet gaan om (ondersteuning van) activiteiten die worden verricht met een terroristisch oogmerk als bedoeld in artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht.³ Met "extremisme" wordt hier bedoeld "het fenomeen waarbij personen of groepen op buitenparlementaire wijze over de grenzen van de wet gaan en (gewelddadige) illegale acties plegen om politieke besluitvorming te beïnvloeden". Dit is de definitie uit het actieplan Integrale aanpak jihadisme.⁴ Gedacht kan met name worden aan islamitisch extremisme, links-extremisme, rechts-extremisme en dierenrechtenextremisme. Deze vormen van extremisme vallen te onderscheiden van activisme: islamitisch activisme, linksactivisme, rechtsactivisme en dierenrechtenactivisme. Een belangrijk onderscheidend criterium voor de begrippen activisme en extremisme wordt dus bepaald door de vraag of overtreding van de wet in het geding is.⁵

2. Casuoverleggen radicalisering

Deze paragraaf geeft een introductie op de huidige werkwijze van casuoverleggen radicalisering. De bedoeling van dit wetsvoorstel is de hier beschreven werkwijze in beginsel voort te zetten.

2.1 Doel en strekking van casuoverleggen

Wanneer signalen over mogelijke radicalisering bij politie en/of gemeenten binnenkomen, worden deze besproken in het casuoverleg radicalisering. Dat is een multidisciplinair overleg waarin afstemming plaatsvindt van maatregelen jegens personen die in verband kunnen worden gebracht met radicalisering of terroristische activiteiten, zoals personen die (dreigen te) radicaliseren of uit te reizen of zijn teruggekeerd. In het casuoverleg in een bepaalde gemeente worden alleen de personen besproken die in die gemeente verblijven,⁶ hebben verbleven⁷ of zullen verblijven⁸. De deelnemers aan het casuoverleg bestaan uit eerstelijns professionals, zowel van landelijke als lokale partijen. Vanuit hun expertise wisselen zij op casusniveau informatie uit over signalen van (jihadistische) radicalisering, uitreis en/of terugkeer ten behoeve van een gedeelde duiding. Tijdens het casuoverleg vullen de partners elkaars beeld aan, bespreken zij mogelijke interventies en stemmen zij af welke interventies door welke partner worden gedaan.

Er worden geen beslissingen door het casuoverleg als geheel genomen over de aanpak van personen of de aanwending van bevoegdheden door deelnemende partijen. Die bevoegdheid berust immers telkens exclusief bij één van de deelnemers. Het casuoverleg strekt uitsluitend tot *afstemming*. In het overleg vindt afstemming plaats tussen deelnemende instanties over te nemen maatregelen jegens een persoon. Soms kan de inzet van de ene maatregel immers van invloed zijn op de effectiviteit van een andere. Het is bijvoorbeeld voorstelbaar dat de politie andere partijen onder omstandigheden vraagt (tijdelijk) af te zien van het nemen van bepaalde maatregelen om het politieonderzoek niet in gevaar te brengen. Deelnemers aan het casuoverleg kunnen aankondigen dat zij, gelet op de afstemming die in het overleg heeft plaatsgevonden, bepaalde maatregelen wel of juist niet zullen nemen.

³ In dat artikel wordt onder terroristisch oogmerk verstaan: het oogmerk om (een deel van) de bevolking ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen. Bij ondersteuning van terroristische activiteiten moet gedacht worden aan het behulpzaam zijn bij het verrichten van terroristische activiteiten door een ander of het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het verrichten van terroristische activiteiten door een ander.

⁴ Blz. 30, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/30/actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme>

⁵ Zie ook de figuur "Model van democratie via activisme naar extremisme" van het Radicalisation Awareness Network (RAN) uit 2014, te vinden op blz. 7 van de bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 29754, nr. 316.

⁶ Verblijf omvat mede maar is niet beperkt tot ingezetenschap; denkbaar is bijvoorbeeld dat een inwoner van de ene gemeente feitelijk veelvuldig verblijft in een andere gemeente.

⁷ Bij de categorie personen die daar "hebben verbleven" valt te denken aan personen die in het buitenland hebben verbleven, maar van wie terugkeer in de betreffende gemeente wordt voorzien.

⁸ Soms weet een gemeente tevoren dat de persoon voornemens is daar te gaan verblijven. Bijvoorbeeld omdat de verhuisplannen bekend zijn of omdat iemand vrijkomt uit detentie.

Het doel van de afstemming over de mogelijke maatregelen is het bereiken van een effectieve persoonsgerichte, integrale aanpak om radicalisering te voorkomen of de-radicalisering te bevorderen. Met persoonsgerichte, integrale aanpak wordt bedoeld op een combinatie van interventies. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de volgende interventies:

- Voor wat betreft politie en OM: strafrechtelijke sancties en maatregelen die speciaal gericht zijn op het voorkomen van de voorbereiding van terroristische aanslagen.
- Voor wat betreft de minister van JenV: bestuursrechtelijke maatregelen, bijvoorbeeld op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap. Ook kan worden gedacht aan de bevroeringsmaatregel, waarmee financiële tegoeden worden bevroren waardoor de betrokkene er geen toegang meer toe heeft;
- Voor wat betreft reclasseringsinstellingen: de inzet van reclasseringsinstellingen, onder meer door toezicht en controle;
- Voor wat betreft de raad voor de kindbescherming: kindbeschermingsmaatregelen;
- Voor wat betreft de gemeente: de Wet aanpak woonoverlast.

Een dergelijke persoonsgerichte, integrale aanpak is nodig omdat er geen standaard aanpak mogelijk is gebleken ten aanzien van personen die gevoelig zijn voor radicalisering. Uit wetenschappelijk onderzoek naar radicalisering en uit de ervaringspraktijk blijkt dat er geen eenduidig profiel van 'de jihadist' of 'de terrorist' bestaat. Dat betekent dat telkens, in elke casus, zorgvuldig gekeken moet worden naar de achterliggende oorzaken van risicogedrag. Vanuit dat inzicht in achterliggende oorzaken zal vervolgens, in iedere casus, bezien moeten worden welke aanpak en interventies nodig zijn. Dat vergt een persoonsgerichte, integrale aanpak en vereist nauwe samenwerking en inzet van verschillende instanties en disciplines. Op basis van de specifieke omstandigheden van het geval wordt per casus op grond van een referentiekader met objectieve criteria beoordeeld of een persoonsgerichte, integrale benadering van het subject noodzakelijk is. Indien dit het geval is, wordt voor elke casus beoordeeld welke organen of instanties een taak hebben en betrokken dienen te worden bij de aanpak, en door welk organen of instanties derhalve relevante gegevens, waaronder ook persoonsgegevens, verwerkt moeten worden.

2.2 De gemeentelijke 'regiefunctie' bij casusoverleggen

Casusoverleggen zijn al geruime tijd een onderdeel van de nationale aanpak van radicalisering en terrorisme. Medio 2014 werd in het actieplan Integrale aanpak jihadisme⁹ het casusoverleg genoemd als een van de maatregelen. Sinds een aantal jaren hebben gemeenten een steeds meer prominente rol in de afstemming van maatregelen op persoonsniveau. Dat komt niet alleen doordat burgers contact opnemen met de gemeente over signalen van radicalisering maar ook omdat gemeenten in de praktijk de organisatie van de afstemming tussen partijen die betrokken zijn bij de bestrijding van radicalisering op zich hebben genomen. Die afstemming vindt al enkele jaren op gemeentelijk niveau plaats, aanknopend bij de woon- of verblijfplaats van de persoon die onderwerp van de afstemming is. Kortom, de casusoverleggen staan onder regie van de gemeenten.

Van gemeenten wordt verwacht dat zij in dit verband als een 'spin in het web' optreden, omdat het nodig en gewenst is dat gemeenten partijen bijeenbrengen die ieder voor zich slechts een deelverantwoordelijkheid hebben bij de persoonsgerichte, integrale aanpak. Gemeenten bevinden zich in een unieke centrale positie tussen veiligheidspartners en zorgpartijen. De overbrugging tussen deze werkgebieden is niet belegd bij een enkele organisatie. Zowel op lokaal- als rijksniveau bestaat de verwachting dat gemeenten dit 'gat' opvullen, door hun zogenoemde 'regiefunctie' te vervullen.

⁹ Maatregel 30a. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/30/actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme>

Te midden van de samenwerkende zorg- en veiligheidspartners zijn gemeenten dé partij die het gemeenschappelijke overkoepelende doel voor ogen houden, te weten voorkoming en bestrijding van radicalisering. Zij dragen zorg voor onderlinge afstemming door deelnemende instanties en monitoren de voortgang van in een casusoverleg besproken casuïstiek. Deze taak is overigens nog niet wettelijk vastgelegd en voorgesteld wordt deze taak wettelijk te codificeren (artikel 2, eerste lid), zoals hierna wordt toegelicht (paragraaf 4.1).

2.3 Deelnemende instanties aan casusoverleggen

Deelname aan een casusoverleg is gerechtvaardigd indien een organisatie beschikt over wettelijke taken en bevoegdheden die mogelijk relevant kunnen zijn in de persoonsgerichte, integrale aanpak van personen die in verband kunnen worden gebracht met radicalisering of terroristische activiteiten.

Casusoverleggen zijn immers bedoeld om tot afstemming te komen over de mogelijke maatregelen in het kader van de persoonsgerichte, integrale aanpak, zoals reeds is toegelicht in paragraaf 2.1.

In het casusoverleg zullen maatregelen worden besproken die effectief kunnen zijn bij het tegengaan van radicalisering. Wat en wie effectief is bij het tegengaan van radicalisering en terroristische activiteiten is van geval tot geval verschillend; juist dat maakt het van belang dat iedere organisatie die iets kan bijdragen aan tafel kan zitten. Het is voor deelname aan het casusoverleg niet nodig dat (vooraf) duidelijk is dat de deelnemende instantie het treffen van een maatregel overweegt of voornemens is een maatregel te treffen. Het kan voor een instantie nodig zijn om aan te schuiven bij een casusoverleg juist om vast te stellen of zij een betrokkenheid heeft bij de casus.

Welke partijen in een concrete casus daadwerkelijk betrokken dienen te worden in het casusoverleg, wordt bepaald door de "weegploeg". Dat is een voorbereidend onderdeel van het casusoverleg, bestaande uit de gemeente, politie en het OM. Alle deelnemende partijen leveren signalen van mogelijke radicalisering bij de weegploeg aan. De weegploeg beoordeelt de signalen aan de hand van objectieve criteria en bepaalt of voor een bepaald persoon een noodzaak bestaat tot bespreking in een casusoverleg, en welke instanties betrokken dienen te worden.

De hieronder genoemde instanties zijn reeds deelnemers aan de casusoverleggen en om de hierna genoemde redenen wordt voorgesteld om hen in het wetsvoorstel aan te wijzen als deelnemende instantie in artikel 1. Het wetsvoorstel laat de huidige werkwijze onverlet waarbij een weegploeg de voorselectie maakt van welke instanties voor deelname aan het casusoverleg moeten worden betrokken.

- *De gemeente*
De rol van de gemeente is een regierol ten aanzien van het proces. Gemeenten hebben, zoals in paragraaf 2.2 toegelicht, in deze multidisciplinaire aanpak sinds een aantal jaren een steeds meer prominente rol. Daarnaast heeft de burgemeester onder meer tot taak de handhaving van de openbare orde op grond van artikel 172 Gemeentewet.
- *Politie en OM*
Hun deelname wordt gerechtvaardigd door de mogelijkheden van strafrechtelijke sancties en maatregelen die speciaal gericht zijn op het voorkomen van de voorbereiding van terroristische aanslagen.
- *Minister van JenV*
De minister van Justitie en Veiligheid bezit bevoegdheden op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, de Vreemdelingenwet 2000, de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. Ook kan worden

gedacht aan de bevroeringsmaatregel, waarmee financiële tegoeden worden bevroren.

- *Reclasseringsinstellingen*

De reclasseringsinstellingen hebben tot taak bij te dragen aan de veiligheid van de samenleving door het beheersen van risico's en veroordeelden of verdachten te stimuleren hun gedrag te veranderen. Op die manier werken zij aan het voorkomen van criminaliteit en het terugdringen van recidive. De reclasseringsinstellingen begeleiden de uitvoering van straffen en maatregelen en andere beslissingen van justitiële instanties.

- *Raad voor de kindbescherming*

De raad voor de kindbescherming heeft tot taak om te komen tot een onbedreigd ontwikkelingsperspectief voor het kind. Hoewel ouders het recht én de plicht hebben om hun kinderen op te voeden, komt de ontwikkeling van een kind soms ernstig in gevaar doordat ouders hun verantwoordelijkheid niet kunnen nemen of doordat vrijwillige hulp stagneert of onmogelijk is. In dat geval moet de overheid ingrijpen. Het belang van het kind staat immers voorop.

Er zijn ook 'satellietpartners' van het casuoverleg, die kunnen aanschuiven tijdens een casuoverleg, maar aan hen mogen geen persoonsgegevens verstrekt worden, althans niet op grond van artikel 2 van dit wetsvoorstel. Een voorbeeld is de Expertise Unit Sociale Stabiliteit (ESS), die de informatiepositie en netwerken versterkt van het Rijk en gemeenten over maatschappelijke spanningen en radicalisering. Een ander voorbeeld zijn instellingen voor de geestelijke gezondheidszorg. Deze kunnen als expert in algemene zin advies geven over de bejegening van een persoon, zonder daarbij persoonsgegevens te verstrekken, ongeacht de vraag of die persoon cliënt van die instelling is.

3. Huidige regeling van de verwerking van persoonsgegevens

Deelnemers aan het casuoverleg wisselen persoonsgegevens uit voor zover dat noodzakelijk is met het oog op de bevordering van de afstemming van maatregelen ten aanzien van een persoon die in de gemeente heeft verbleven, verblijft of zal verblijven en die in verband kan worden gebracht met radicalisering of terroristische activiteiten. Daarbij is het van essentieel belang dat de deelnemende instanties zo vroeg mogelijk relevante informatie over een individu met elkaar delen. Alleen zo kan een integrale en adequate inschatting worden gemaakt van de risico's die van dit individu uitgaan. Voor de persoonsgerichte aanpak moeten deelnemende organisaties informatie met elkaar delen om gezamenlijk een casus te kunnen duiden. De gegevensuitwisseling is ook nodig om een integraal plan van aanpak op te kunnen stellen en vervolgens uit te voeren. Zowel voor de totstandkoming als de uitvoering van dat plan van aanpak is het noodzakelijk en onvermijdelijk dat partners relevante gegevens, waaronder ook persoonsgegevens, verwerken. Ook worden hierbij bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerkt. Bij het verwerken van de persoonsgegevens moeten de deelnemende instanties zich houden aan de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG), de Uitvoeringswet AVG, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg) en de Wet politiegegevens (hierna: Wpg).

In het rapport "Evaluatie contraterrorestrategie 2011-2015"¹⁰ werd geconstateerd: "De omgang met privacy blijkt een belangrijk punt van aandacht in de integrale lokale aanpak. Partijen geven aan dat ze 'qua privacy voortdurend langs de grens laveren' of 'spitsroeden lopen' bij het delen en combineren van informatie. (...) Vooral de raad voor de kindbescherming en het OM blijven worstelen met de mate waarin zij informatie kunnen en moeten delen. Beide organisaties zoeken de grenzen op van wat wettelijk mogelijk is wat betreft informatiedeling. De schil van partijen om casuoverleggen heen – die pas recent of nog niet betrokken zijn, zoals bijvoorbeeld jeugdinrichtingen – is nog veel terughoudender in het delen van informatie over jongeren die op

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16 29754, nr. 387.

de lijst staan. (...) Het uitwisselen van informatie tussen betrokkenen vraagt in de beginperiode van de lokale aanpak nog veel zoekwerk. Er zijn *specifieke ingrepen nodig om informatiedeling mogelijk te maken en te verbeteren* binnen de wettelijke kaders waarmee verschillende partijen te maken hebben. Partijen werken daarom met een privacyconvenant of afspraken binnen het Veiligheidshuis”.

Gelet op het voorgaande is in 2016 ten behoeve van de verwerking van persoonsgegevens in het multidisciplinair casuoverleg een modelconvenant geïntroduceerd, getiteld “convenant persoonsgerichte aanpak radicalisering en extremisme” (Stcrt. 2017, 41324). Dit modelconvenant biedt nadere verduidelijking van het wettelijk kader waarbinnen betrokken partijen tijdens het casuoverleg informatie over personen die (mogelijk) radicaliseren kunnen uitwisselen. Het modelconvenant dient als voorbeeld dat moet worden aangevuld met de lokale werkwijze en afspraken op onderwerpen als informatiebeveiliging, de wijze waarop informatie tot de weegploeg komt en de wijze waarop deze wordt verwerkt nader moeten worden uitgewerkt. In het modelconvenant zijn nader uitgewerkt:

- Het doel van de samenwerking.
- De taken en bevoegdheden van de betrokken partijen.
- Vermelding van de bestaande grondslagen voor verwerking van de persoonsgegevens. Het delen van informatie vindt plaats op basis van eigen wettelijke gronden, ongeacht de bepalingen in het convenant.
- Regeling van de wijze van de verwerking van de persoonsgegevens.
- De waarborgen ten aanzien van de gegevensbescherming, zoals het gebruik van een beveiligde ICT-voorziening met beperkte autorisaties. Signalen die niet leiden tot het bijeenroepen van een casuoverleg worden slechts beperkte tijd bewaard in een beveiligde ICT-voorziening waar slechts de leden van de weegploeg toegang toe hebben.

In 2017 constateerde de Inspectie VenJ in het inspectierapport “evaluatie actieprogramma jihadisme”¹¹ dat het niet voor elke medewerker duidelijk is welke informatie wanneer wel en niet gedeeld mag worden, waardoor er verschillend mee wordt omgegaan. De Inspectie lichtte toe: “Juist voor dit onderwerp geldt dat meerdere signalen bij elkaar kunnen duiden op radicalisering, terwijl één signaal hier geen aanleiding toe hoeft te geven. Het is dus moeilijk om in te schatten of het delen van persoonsgegevens toegestaan is. De Inspectie VenJ constateert dan ook dat medewerkers hier verschillend mee omgaan en de afweging anders maken.” De Inspectie VenJ achtte het op het moment van de evaluatie (2017) te vroeg om te zeggen dat de problemen ten aanzien van de informatiedeling opgelost zijn met de komst van het modelconvenant.

4. Voorgestelde regeling van de verwerking persoonsgegevens

Bij het opstellen van dit modelconvenant is evenwel een aantal knelpunten naar voren gekomen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. Deze worden hierna toegelicht, onder gelijktijdige bespreking van de voorgestelde oplossing door het onderhavige wetsvoorstel.

Bij het onderhavige wetsvoorstel is sprake van het registreren van persoonsgegevens. Gezien de aard van dit wetsvoorstel is in de fase van beleidsontwikkeling een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) (Privacy Impact Assessment, PIA) uitgevoerd. Met behulp hiervan is de noodzaak van gegevensverwerking bekeken en zijn op gestructureerde wijze de implicaties van het wetsvoorstel op gegevensbescherming in kaart gebracht. De GEB brengt onder andere het doel, de inhoud en de risico's van de verwerking van persoonsgegevens op grond van dit wetsvoorstel in kaart. De in de GEB gemaakte belangenafweging is in deze memorie van toelichting verwerkt. De GEB heeft aan het licht gebracht dat het risico bestaat dat binnen het samenwerkingsverband meer gegevens worden uitgewisseld dan noodzakelijk en dat deze gegevens voor andere doeleinden worden gebruikt dan waarvoor ze bedoeld waren; meer specifiek bestaat het risico dat betrokkene onterecht wordt gelabeld bij gemeentelijke instanties en politie.

¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 34775 VI, nr. X, bijlage.

Om beide risico's te beperken worden signalen van geval tot geval gewogen, met behulp van een wegingskader. Van geval tot geval wordt bepaald welke partners deelnemen aan het casusoverleg: op grond van de gezamenlijke analyse bepaalt een weegploeg of deelname van nader te bepalen partners aan het casusoverleg noodzakelijk is.

4.1 Het codificeren van de taak van het college m.b.t. het casusoverleg

In de wet is nog niet vastgelegd dat het college van burgemeesters en wethouders tot taak heeft de afstemming te bevorderen van maatregelen ten aanzien van radicalisering en het daartoe zorgdragen voor overleg tussen deelnemende instanties. Daardoor bestaat er geen goede grondslag om informatie te verwerken, wanneer er geen relatie bestaat tot een wettelijke taak van de gemeente. De gemeente kan op dit moment, net als alle andere partners, slechts deelnemen aan een casusoverleg indien zij op basis van wettelijke bevoegdheden eigen interventies kan plegen (zie paragraaf 2.3). "Regie voeren" is geen wettelijke taak.

Het voorgestelde artikel 2, eerste lid, van dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijke verankering van de rol van het lokale bestuur in het casusoverleg, door het college op te dragen de afstemming van maatregelen te bevorderen en daartoe een casusoverleg te organiseren. De keuze om de voorgestelde rol op te dragen aan het college houdt verband met het feit dat de gemeente sinds een aantal jaren reeds feitelijk een belangrijke positie heeft bij de aanpak van radicalisering. Hoe deze rol van de gemeente is ontstaan, is reeds toegelicht in paragraaf 2.2.

Het is wenselijk om in dit wetsvoorstel op deze bestaande rol van de gemeenten voort te borduren. In de praktijk wordt deze rol van de gemeenten door alle betrokkenen gewaardeerd en als noodzakelijk gezien. Daar waar andere betrokken partijen casuïstiek voornamelijk beschouwen vanuit hun eigen taakstelling die veelal óf gericht is op (maatschappelijke) veiligheid óf gericht is op het verlenen van zorg, kenmerkt de aanpak van radicalisering zich juist door een combinatie van beide elementen. Gemeenten, in het bijzonder het college van burgemeester en wethouders, bevinden zich in een unieke centrale positie tussen veiligheidspartners en zorgpartijen. De in de praktijk ontstane en door het kabinet aangemoedigde centrale rol van gemeenten binnen de aanpak van radicalisering is daarmee een logische.

Het codificeren van deze gemeentelijke taak betekent niet dat het college specifieke (nieuwe) taken krijgt ten aanzien van personen die (dreigen te) radicaliseren of die zich bezighouden met terroristische activiteiten. Het gaat enkel om een faciliterende rol. Het college wordt in feite gevraagd het casusoverleg in stand te houden. Dit wetsvoorstel biedt geen nieuwe grondslag voor het treffen van maatregelen of interventies. De toepassing van maatregelen, zoals bijvoorbeeld door de kindbescherming, zal telkens moeten voldoen aan de criteria die daarvoor gelden op grond van de toepasselijke wetgeving.

Door de voornoemde regietaak wettelijk te regelen, krijgt het college voor de toepassing van de AVG een "taak van algemeen belang", zodat het bevoegd wordt om persoonsgegevens te verwerken ter uitvoering van deze taak. Deze verwerking is rechtmatig op grond van artikel 6, eerste lid, onder e, AVG, dat wil zeggen de grondslag om persoonsgegevens te verwerken voor een (eigen) taak van algemeen belang.

Uiteraard dienen daarbij de uitgangspunten en de grenzen van de AVG te worden gerespecteerd. Zo dient de invulling van het lokale casusoverleg altijd tot doel te hebben dat niet meer verwerking plaatsvindt dan noodzakelijk is voor deze taak. Dit vloeit voort uit de verplichting tot minimale gegevensverwerking in de zin van artikel 5, eerste lid, onder c, AVG. Concreet betekent dit het volgende. Als het college de conclusies van het casusoverleg ten aanzien van een bepaald subject vastlegt ten behoeve van een eventueel volgend overleg over deze persoon,¹² dan dient de gegevensverwerking door het college in het kader van deze taak daartoe beperkt te blijven. Het is

¹² Dit is nu beschreven in artikel 10, tweede lid, onder e, van het modelconvenant.

nadrukkelijk niet de taak van het college om ten aanzien van personen die worden besproken in het casusoverleg een dossier aan te leggen waarin alle door de verschillende deelnemende partijen ingebrachte gegevens worden samengevoegd. Dat is immers niet strikt noodzakelijk voor het uitvoeren van deze taak, het bevorderen van afstemming tussen deelnemende instanties.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt enkel om de taak van het college ten aanzien van het casusoverleg wettelijk te verankeren en niet om het casusoverleg zelf dwingend te uniformeren. De precieze praktische invulling van de lokale casusoverleggen kan van overleg tot overleg verschillen. Ook in de toekomst blijft er dus ruimte om in de convenanten de lokale werkwijze te beschrijven, evenals afspraken over onderwerpen als informatiebeveiliging, de wijze waarop informatie tot de weegploeg komt en de wijze waarop de persoonsgegevens worden verwerkt. Zo regelt artikel 13 van het modelconvenant een bewaartermijn van 5 jaar na de laatste verwerking, ten behoeve van de afhandeling van klachten en de verantwoording van verrichtingen. Indien de melding niet is geagendeerd in een casusoverleg, is de termijn slechts 6 maanden. Deze regeling van bewaartermijnen is een concreet voorbeeld van een aspect waarbij de convenanten hun meerwaarde behouden.

4.2 Duidelijke grondslag voor onderlinge verstrekking persoonsgegevens

Gelet op de aard van de deelnemende instanties aan een casusoverleg, zal de verwerking van de persoonsgegevens veelal kunnen worden gegrond op artikel 6, eerste lid, onderdeel e, AVG. Dat is de grondslag om persoonsgegevens te verwerken voor een (eigen) taak van algemeen belang.

Als een deelnemer aan het casusoverleg persoonsgegevens verstrekt ten behoeve van de taak van een of meerdere andere deelnemers, is echter niet sprake van een "gewone" verwerking van persoonsgegevens, maar van een "verdere verwerking" in de zin van artikel 6, vierde lid, AVG. Dat betekent dat bij de onderlinge verstrekking tussen de deelnemers tevens moet zijn voldaan aan artikel 6, vierde lid, AVG.

Artikel 6, vierde lid, AVG maakt hierbij een onderscheid tussen enerzijds verdere verwerking voor een ander doel dat verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld ("verenigbare verdere verwerking") en anderzijds verdere verwerking voor een ander doel dat niet verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld ("niet-verenigbare verdere verwerking"). Een niet-verenigbare verdere verwerking is in slechts twee gevallen toegestaan: met uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene dan wel op grond van een lidstaatrechtelijke bepaling die dit toestaat ter waarborging van een belangrijke doelstelling van algemeen belang. Beide gevallen zullen zich in een casusoverleg momenteel niet snel voordoen.

Op dit moment is het verstrekken van persoonsgegevens aan andere deelnemers in een casusoverleg derhalve in beginsel alleen toegestaan indien de verstrekking van de persoonsgegevens aan die andere deelnemers verenigbaar is met het doel waarvoor de verstrekken de deelnemer de persoonsgegevens oorspronkelijk heeft verzameld. Aan de hand van onder meer de criteria die worden genoemd in artikel 6, vierde lid, AVG, zal dus moeten worden bepaald of er sprake is van verenigbare verdere verwerking. Dit betekent dat onder meer moet worden getoetst of er voldoende verband is tussen het doel waarvoor de verstrekken de deelnemende instantie de persoonsgegevens heeft verzameld en het doel waarvoor de ontvangende deelnemende instantie(s) de persoonsgegevens zouden verwerken.

Het is noodzakelijk om in casusoverleggen zodanige ruimte te scheppen dat de deelnemende instanties persoonsgegevens mogen verstrekken voor een ander doel dan waarvoor zij deze hebben verzameld, ook als dit onverenigbaar is met dat oorspronkelijke doel. Of er in casusoverleggen sprake is van verenigbare verdere verwerkingen, is een voedingsbodemp voor discussie. Zoals beschreven in paragraaf 2.1, zijn de mogelijke interventies in het kader van de persoonsgerichte aanpak soms zeer uiteenlopend. Wanneer de persoonsgegevens oorspronkelijk

zijn verzameld voor de uitvoering van de daar bedoelde wetgeving en vervolgens worden gebruikt om de keuze voor maatregelen op grond van anti-terrorismewetgeving mede op te baseren, dan is niet altijd duidelijk of sprake is van een verenigbaar doel als die gegevens worden ingebracht in het casusoverleg. Bovendien is gelet op het structurele karakter van de gegevensuitwisseling een structurele regeling gewenst.

Het voorgestelde artikel 2, tweede lid, van dit wetsvoorstel beoogt aan de onduidelijkheid een einde te maken door een duidelijke grondslag te bieden: deelnemende instanties zijn verplicht om elkaar persoonsgegevens te verstrekken voor zover dat noodzakelijk is met het oog op de bevordering van de afstemming van maatregelen. Het gaat hierbij om een lidstaatrechtelijke bepaling in de zin van artikel 6, vierde lid, aanhef, AVG die onverenigbare verdere verwerkingen mogelijk maakt ter waarborging van een belangrijke doelstelling van algemeen belang. Op grond van artikel 2, vierde lid, worden, kunnen indien dat noodzakelijk is voor de bevordering van de afstemming van de maatregelen, tevens persoonsgegevens worden verwerkt van personen die in zeer nauw verband staan tot de in het eerste lid bedoelde personen. Dat is allereerst noodzakelijk om in te kunnen schatten of er sprake is van een netwerk; met wie betrokkene omgaat kan immers bepalend zijn om de eventuele mate van radicalisering te duiden. Voorts is dit noodzakelijk om de ideologische beïnvloeding door de betrokkene te kunnen beperken ter preventie van verdere radicalisering. Tot slot kan de directe omgeving van belang zijn als interventiemogelijkheid.

Ook kan het gaan om persoonsgegevens (naam en werkadres) van degenen die een rol kunnen spelen in de aanpak van de radicalisering, wanneer dat niet (alleen) een instantie zou zijn maar een natuurlijk persoon.

4.3 Uitzondering op verwerkingsverbod bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard

Verwerken van bijzondere categorieën persoonsgegevens en van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard is in beginsel niet toegestaan tenzij hier een wettelijke uitzondering is geregeld. Dit is uitgewerkt in de artikelen 9 en 10 AVG en de artikelen 22 tot en met 33 Uitvoeringswet AVG.

Gelet op de aard van de materie zal het casusoverleg niet zelden onder meer zogenoemde *bijzondere* categorieën van persoonsgegevens moeten betreffen. Zo is het bijvoorbeeld goed voorstelbaar dat signalen die worden gedeeld, zien op de (mentale) gezondheid van een persoon of diens religieuze overtuigingen. Daarom biedt het voorstel in artikel 3 een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen kan blijken, alsmede gegevens betreffende gezondheid, en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de in artikel 2, eerste lid, geregelde taak. Artikel 3 ziet ook op de onderlinge verstrekking tussen de deelnemende instanties in het casusoverleg als bedoeld in artikel 2, tweede lid.

Daarmee wordt gebruikt gemaakt van de mogelijkheid om op grond van artikel 9, tweede lid, onder g, AVG een uitzondering te maken op het verwerkingsverbod van het eerste lid van datzelfde artikel om redenen van een zwaarwegend algemeen belang.¹³ Dat zwaarwegend algemeen belang is gelegen in de bestrijding van radicalisering en terroristische activiteiten, ten behoeve waarvan afstemming tussen deelnemende organisaties van cruciaal belang is. Hetzelfde geldt voor persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Zo moeten de deelnemers aan de weegploeg voor een goede analyse en beoordeling ook persoonsgegevens van strafrechtelijke aard

¹³ Dit geldt voor zover het betreft de verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen kan blijken, alsmede gegevens betreffende gezondheid. De verwerking van gegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten is rechtmatig op grond van art. 6, eerste lid, jo. art. 10 AVG.

kunnen verwerken. Iedere verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in de zin van de AVG brengt op grond van bestaand recht verplichtingen met zich mee ten aanzien van onder meer bewaartermijnen, zorgvuldige verwerking en voldoende beveiliging. Op grond van artikel 3, derde lid, kunnen hierover nadere regels bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld.

Indien deelnemende instanties gebonden zijn aan een beroepsgeheim, dan laat dit wetsvoorstel het beroepsgeheim onverlet. Dat een hulpverlener zijn beroepsgeheim niet mag doorbreken wil echter nog niet zeggen dat deze aan een derde geen instructies kan geven over de aanpak van een probleem. Dat hangt af van het antwoord op de vraag: kan de benodigde informatie gegeven worden zonder het beroepsgeheim te doorbreken? Zoals een recent rapport van de Nationale ombudsman over casusoverleggen het verwoordde:¹⁴ "Het blijkt mogelijk te zijn om een ingewikkelde casus met meerdere instanties te bespreken, zonder te veel (persoons)gegevens te delen. Pas als er vervolgacties nodig zijn, kunnen de betrokken instanties in samenspraak met de burger de benodigde gegevens uitwisselen."

4.4 Verstrekkinggrondslagen door politie en OM

In het wetsvoorstel wordt buiten twijfel gesteld dat de politie bevoegd is om in het casusoverleg politiegegevens in te brengen op grond van het voorgestelde artikel 20, derde lid, Wpg. Momenteel is dit alleen mogelijk op grond van het bestaande artikel 20 Wpg. Voor het casusoverleg relevante doeleinden uit dat artikel zijn met name het voorkomen en opsporen van strafbare feiten, het handhaven van de openbare orde en het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving. Deze criteria zijn niet in alle gevallen toegesneden op de gegevensverstrekking die noodzakelijk is voor de casusoverleggen radicalisering.

In het wetsvoorstel wordt daarnaast buiten twijfel gesteld dat het OM bevoegd is om in het casusoverleg justitiële of strafvorderlijke gegevens in te brengen op grond van de voorgestelde artikelen 8b en 39fa Wjsg. Momenteel is gegevensverstrekking mogelijk op grond van de bestaande artikelen 8a en 39f Wjsg. Het zwaarwegend algemeen belang is hierbij gelegen in de bestrijding van radicalisering en terroristische activiteiten, ten behoeve waarvan afstemming tussen deelnemende organisaties van cruciaal belang is. Voor het casusoverleg relevante doeleinden uit artikel 39f jo. 8a Wjsg¹⁵ zijn met name het voorkomen en opsporen van strafbare feiten, het handhaven van de openbare orde en het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving. Deze criteria zijn niet in alle gevallen toegesneden op de gegevensverstrekking die noodzakelijk is voor de casusoverleggen radicalisering.

In de voorgestelde verplichting voor de deelnemers tot gegevensuitwisseling (artikel 2, tweede lid) is de volgende zinsnede opgenomen: "met dien verstande dat op de verstrekking van gegevens door de politie en het openbaar ministerie aan het casusoverleg artikel 20, derde lid, van de Wet politiegegevens onderscheidenlijk de artikelen 8b en 39fa van de Wet justitiële en strafvorderlijke van toepassing zijn". Dit betekent dat getoetst moet blijven worden aan deze bepalingen in de Wpg en de Wjsg.

In de voorgestelde wijzigingen van de Wpg en de Wjsg is als exceptie telkens opgenomen "tenzij naar het oordeel van de verwerkingsverantwoordelijke zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten". Bij de beoordeling of hiervan sprake is, kan aansluiting worden gezocht bij de bestaande uitzonderingen. In de Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Stcrt. 2018, 36059) is dit uitgewerkt voor de Wjsg en is onder meer bepaald: "Indien de uitkomst van

¹⁴ De Nationale ombudsman, Van wie is die privacy eigenlijk? Behoorlijke omgang met privacy van burgers die hulp of zorg nodig hebben; uitgangspunten voor samenwerkende professionals bij gegevensdeling, 2018, p. 26.

¹⁵ Artikel 8a Wjsg is genoemd omdat hieruit volgt dat het OM in de gevallen waarin het op grond van artikel 39f Wjsg strafvorderlijke gegevens mag verstrekken, tevens bevoegd is justitiële gegevens te verstrekken voor zover dat noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang.

een strafrechtelijk onderzoek nog onzeker is, dient meer terughoudendheid te worden betracht bij een verstrekking aan derden". In de Aanwijzing wet politiegegevens en de rol van de officier van justitie (Stcrt. 2018, 36060, paragraaf 15.5.2) zijn de criteria uitgewerkt voor de Wpg.

4.5 Verhouding tot wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden

Omdat het onderhavige wetsvoorstel (mede) een gemeentelijke taak regelt, valt het buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, aangezien dat alleen betrekking heeft op gegevensverwerking. Bovendien heeft het onderhavige wetsvoorstel ook betrekking op bijzondere categorieën van persoonsgegevens.

5. Meldingen inzake radicalisering

5.1 Algemeen

Gemeenten ontvangen in hun dagelijkse praktijk op verschillende manieren signalen van radicalisering. Deze signalen ontvangen zij van lokale partners uit het zorg- en/of veiligheidsdomein of van ongeruste burgers. Ook diverse afdelingen binnen gemeenten hebben soms de beschikking over signalen van radicalisering dan wel zorgmeldingen die mogelijk gerelateerd zijn aan radicalisering. De aard en de omvang van deze signalen varieert per gemeente en per signaal.

Om deze signalen op een juiste manier door te geleiden naar de meest geschikte partij of een casusoverleg, en om hulp te bieden aan de persoon die het betreft hebben veel gemeenten een zogenaamd 'meldpunt radicalisering' ingericht. Deze meldpunten zijn niet te verwarren met andere meldpunten zoals 'Meld misdaad anoniem' van de Nationale Politie aangezien het doel niet is de opsporing van strafbare feiten maar het bieden van hulp, het coördineren van informatie- en vervolgacties, het ondersteunen van professionals en het voorkomen van radicalisering. Daarnaast is er de situatie waarin er geen meldpunt is maar er wel iets wordt gemeld, bijvoorbeeld via het algemene telefoonnummer van de gemeente. Ongeacht de vraag of er een officieel meldpunt is, is duidelijkheid gewenst over de grondslag voor het verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens als de melding wordt doorgeleid naar een geschikte organisatie. Het onderhavige wetsvoorstel biedt die duidelijkheid.

Het wetsvoorstel regelt dat gemeenten –als zij signalen ontvangen over radicaliserende of reeds geradicaliseerde personen – deze meldingen kunnen doorgeven aan andere instanties die deze behoeven voor hun taakuitoefening, ook voor zover het gaat om bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

Doel van deze wijziging is niet om aan te sporen tot het doen van meldingen bij gemeenten die hiervoor bij een andere instantie zouden zijn gemeld. Achtergrond van het voorstel is dat voor gemeenten die in de praktijk nu eenmaal dergelijke meldingen ontvangen, buiten twijfel moet staan dat zij deze gegevens mogen verwerken en doorgeven aan andere instanties die deze behoeven voor hun taakuitoefening. Het wetsvoorstel laat dus onverlet dat colleges ervoor kunnen kiezen al dan niet een formeel meldpunt in te stellen. Wel is het kabinet van mening dat een meldpunt een waardevolle bijdrage kan leveren aan de bestrijding van radicalisering.

Het voorstel regelt niets over meldingen ter zake van *terroristische activiteiten*. Dergelijke meldingen behoren bij de politie te worden gedaan, bijvoorbeeld in de vorm van een aangifte van een strafbaar feit. Dit neemt niet weg dat dergelijke meldingen in de praktijk toch het gemeentelijke meldpunt bereiken. In dat geval ligt het in de rede dat de gemeente zowel de politie hiervan op de hoogte stelt, als de melder doorverwijst naar de politie. Voor deze gegevensverwerking volstaat de bestaande grondslag voor het doen van aangifte bij de politie.

Een melding over radicalisering kan zowel anoniem als op naam geschieden. Dat is niet zozeer een keuze van het onderhavige voorstel, als wel een feitelijke constatering. Het ontbreken van een bekende melder kan wel van invloed zijn op de weging van het ontvangen signaal.

Het doorgeven van meldingen inzake radicalisering noopt het college tot het verwerken van persoonsgegevens. Deze verwerking is rechtmatig op grond van artikel 6, eerste lid, onder e, AVG. Het betreft een taak van algemeen belang als bedoeld in voornoemde bepaling.

Artikel 3 inzake bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard is van overeenkomstige toepassing (artikel 5, tweede lid).

5.2 Afhandeling meldingen door het college

Het voorgestelde artikel 5, eerste lid, regelt dat het college van burgemeester en wethouders de bij het meldpunt ontvangen gegevens ter beschikking kan stellen aan andere instanties voor zover dat noodzakelijk is met het oog op hun taakuitoefening. Dit zijn instanties die een taak hebben ten aanzien van een persoon die in verband kan worden gebracht met radicalisering of terroristische activiteiten. Dit kan ook het college of een ander orgaan van de gemeente zelf zijn, bijvoorbeeld als er sprake lijkt te zijn van schoolverzuim. Hiertoe dient de melding te worden beoordeeld. Deze beoordeling heeft geen ander doel dan te bepalen of doorzending naar een bepaalde instantie aangewezen is. Indien een melding nog geen direct handelen rechtvaardigt, maar wel om nader onderzoek vraagt, is het aan de instantie waar de melding aan wordt doorgezonden (bijvoorbeeld de politie) om die afweging te maken. De onderhavige regeling biedt het college zelf in die gevallen geen bevoegdheden. Het kan ook voorkomen dat een melding in het geheel geen aanleiding geeft tot enig optreden. Vanzelfsprekend kan het college in een dergelijk geval wel in gesprek treden met de melder over de afhandeling van zijn melding. Meldingen kunnen door het college worden opgeslagen voor het beoordelen van toekomstige meldingen. Het kan immers relevant zijn bij het beoordelen van een melding te weten dat ten aanzien van dezelfde persoon al een of meerdere keren eerder een melding is gedaan. Dat kan bijdragen aan de conclusie dat de nieuwe melding, al dan niet vergezeld van de eerdere melding(en), moet worden doorgezet naar een instantie met een relevante taak.

6. Verhouding met hoger recht

Het recht op bescherming van persoonsgegevens is een grondrecht dat onderdeel uitmaakt van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In de bescherming van dit recht is onder andere voorzien in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Op grond van deze artikelen moet de bescherming van persoonsgegevens wettelijk geregeld zijn. In deze wettelijke regeling is in Nederland voorzien door de AVG en de Uitvoeringswet AVG. Op grond van de AVG mag een organisatie alleen persoonsgegevens verwerken als dit noodzakelijk is in het belang van minimaal één van de gronden die worden genoemd in artikel 6, eerste lid van de AVG (grondslag). Hierop is reeds ingegaan in paragrafen 4.1 en 4.2. Voorts moet de inbreuk die de organisatie door het verwerken van de persoonsgegevens maakt op iemands persoonlijke levenssfeer zo beperkt mogelijk zijn.

De gegevensverwerking door de deelnemende instanties vindt plaats in overeenstemming met de AVG en Uitvoeringswet AVG. De verwerking van deze gegevens door de deelnemende instanties is noodzakelijk in het belang van de bestrijding van radicalisering en terroristische activiteiten, ten behoeve waarvan afstemming tussen deelnemende organisaties van cruciaal belang is. Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens door de deelnemende instanties is in overeenstemming met artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG. De afstemming over de mogelijke maatregelen in het kader van de effectieve persoonsgerichte, integrale aanpak om radicalisering te voorkomen of de-radicalisering te bevorderen kan worden aangemerkt als een zwaarwegend algemeen belang dat de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens rechtvaardigt. Die verwerking tast de wezenlijke inhoud van het recht op

bescherming van persoonsgegevens niet aan. De rechten van de betrokkene, toegekend in de artikelen 12 tot en met 22 van de AVG zijn van kracht. De deelnemende instanties zijn ieder voor zich als verwerkingsverantwoordelijke gehouden hun verantwoordelijkheden op grond van de AVG na te komen.

7. Uitvoeringsgevolgen

Financiële gevolgen

Met het oog op het verwachte langdurige karakter van het huidige dreigingsbeeld, heeft het kabinet in 2015 besloten de veiligheidsketen op een aantal punten substantieel te versterken. Het gaat om een pakket van in totaal € 128,8 mln. structureel, dat in een oplopende reeks wordt gerealiseerd.¹⁶ Aan de gemeenten zijn versterkingsgelden ter beschikking gesteld ten behoeve van de aanpak van radicalisering en jihadisme. In 2018 zijn daarmee zo'n 150 gemeenten bereikt en is een bedrag van € 6,1 mln. toegekend. Deze gelden zijn onder andere bedoeld voor de ondersteuning van de (regionale) casusregie in het Veiligheidshuis, de inzet van een casusregisseur en/of een netwerkregisseur, het opzetten van een (regionale) signaleringsstructuur, het monitoren van casuïstiek, inzet van expertise en duiding, persoonsgerichte interventies en familieondersteuning. Gemeenten die verder zijn in de aanpak worden gestimuleerd om omliggende gemeenten, daar waar nodig, te ondersteunen. Dit kan bijvoorbeeld door het nog verder professionaliseren/doorontwikkelen van de veiligheidshuizen en het verstrekken van meer versterkingsgelden en/of capaciteit specifiek voor de regionale aanpak. De verplichting in dit wetsvoorstel kan dan ook gefinancierd worden met behulp van de versterkingsgelden en brengt geen aanvullende kosten met zich mee.

Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel leidt niet tot het ontstaan van administratieve lasten of nalevingslasten voor burgers of bedrijven. Wel levert dit wetsvoorstel in beperkte mate bestuurslasten op voor gemeenten. Gemeenten worden zoveel mogelijk vrij gelaten in de wijze waarop zij invulling geven aan de verplichting om een structuur voor het casusoverleg in te richten. Aan deze verplichting kan door (kleinere) gemeentes ook worden voldaan door aansluiting te zoeken bij de structuur van grotere gemeentes en/of regionale veiligheidshuizen. Door voor de financiering gebruik te maken van het gemeentefonds (zie hierboven) zijn deze bestuurslasten zoveel mogelijk beperkt. Voor de uitvoering en handhaving worden geen problemen voorzien. De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de gemeenten is zodanig dat de gemeentebesturen verantwoordelijk zijn voor een goede uitvoering van deze wet, terwijl het Rijk de juiste instrumenten moet ontwikkelen om de uitvoering van deze wet door gemeenten mogelijk te maken, inclusief het ter beschikking stellen van voldoende financiële middelen via het gemeentefonds.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus

¹⁶ Kamerstukken II 2014/15, 29754 nr. 302.