

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid

t.a.v. de heer mr. dr. F.B.J. Grapperhaus

Den Haag, 6 april 2020

dossiernummer: 108794

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 65

e-mail: e.vandenbosch@advocatenorde.nl

Betreft: wetsvoorstel persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten

Geachte minister,

Op 13 februari 2020 is de internetconsultatie 'wetsvoorstel persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. R.G. van den Berg
algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

ADVIES

| | |
|-----------------|---|
| Van: | adviescommissie strafrecht (ACS) |
| Datum: | 31 maart 2020 |
| Betreft: | wetsvoorstel persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten |

SAMENVATTING

- De ACS acht het verstevigen van de juridische basis voor casusoverleg en de uitwisseling van informatie in het kader van de aanpak van terrorisme een legitiem doel. Deze versteviging acht de ACS bovendien noodzakelijk om te voldoen aan de vereisten van de AVG.
- Het thans voorliggende voorstel biedt echter geen enkele daadwerkelijke afbakening voor de vraag wanneer informatie mag worden uitgewisseld, terwijl er wel een plicht tot uitwisseling wordt gecreëerd. De ACS betwijfelt of het thans voorliggende voorstel voldoende rechtszekerheid en kenbaarheid biedt om te voldoen aan de vereisten van de AVG en artikel 8 EVRM.
- De ACS adviseert een definitie van radicalisering op te nemen, mede naar aanleiding van bestaande discussies over een te extensieve interpretatie van het begrip radicalisering in binnen- en buitenland.
- De ACS adviseert een expliciete proportionaliteits- en subsidiariteitstoets op te nemen ten aanzien van de afstemming van maatregelen.
- De ACS adviseert expliciet op te nemen dat instanties elkaar tevens op de hoogte dienen te houden wanneer later blijkt dat eerder verstrekte informatie onjuist of onvolledig was.
- De ACS adviseert de regeling rondom de informatierechten van de betrokkene en de informatiebeveiliging, inclusief bewaarplicht van de gegevens op te nemen in dit wetsvoorstel in plaats van in de (reeds bestaande) regionale convenanten.
- De ACS constateert tot slot dat de memorie van toelichting voornamelijk uit lijkt te gaan van 'religieus geïnspireerde' radicalisering, ondanks de gestelde intentie alle vormen van radicalisering te bestrijken. De ACS wijst er in algemene zin op dat dergelijke impliciete aannames in wetsvoorstellen kunnen bijdragen aan stigmatisering van bevolkingsgroepen. Er worden enkele voorbeelden van zinsneden gegeven die uit de memorie van toelichting zouden kunnen worden gehaald.

CONSULTATIETREACTIE

Radicalisering

1. Blijkens de memorie van toelichting worden gemeentes met dit voorstel verplicht een structuur voor overleg op te zetten (p. 4). Bovendien worden organisaties in dat geval verplicht informatie uit te wisselen (p. 12). Hoewel daarbij tevens wordt aangegeven dat er mogelijk niet altijd casus zullen zijn, wordt in het wetsvoorstel niet verduidelijkt wat als een casus wordt beschouwd.
2. Als definitie van radicalisering wordt gegeven: “het proces [...] dat uiteindelijk kan leiden tot terroristische activiteiten en/of extremisme” (p. 4). Vervolgens wordt aangegeven dat met ‘extremisme’ wordt bedoeld op het “op buitenparlementaire wijze over de grenzen van de wet gaan en (gewelddadige) illegale acties plegen [om] politieke besluitvorming te beïnvloeden” (p. 5). Voorts wordt aangegeven dat dit moet worden onderscheiden van activisme. Er wordt echter geen enkel handvat gegeven hoe ‘het proces dat uiteindelijk kan leiden tot *activisme*’ moet worden onderscheiden van ‘het proces dat uiteindelijk kan leiden tot *extremisme*’.
3. De stelling dat de term ‘radicalisering’ niet los gezien kan worden van ‘terroristische activiteiten’ (p. 4, noot 1) is daarvoor evenmin behulpzaam, nu met radicalisering juist een fase (ver) voorafgaand aan terroristische activiteiten wordt bedoeld. Op het moment dat de gemeente moet beslissen of er een casusoverleg komt en organisaties verplicht worden om persoonsgegevens te verstrekken (p. 12), is ten aanzien van de betreffende persoon dus vaak nog helemaal geen sprake van misdrijven of het voorbereiden van misdrijven.
4. Daar komt bij dat niet alleen ‘geradicaliseerde’ personen, maar ook ‘radicaliserende’ personen, en personen die ‘in verband kunnen worden gebracht met’ radicalisering voorwerp van gegevensuitwisseling en afstemming van maatregelen kunnen zijn in dit wetsvoorstel. Dat, in combinatie met de nu op alle gemeentes gelegde beginselverplichting, levert het risico op dat een groot aantal burgers voorwerp wordt en kan worden van deze casusoverleggen en gegevensuitwisseling. Zeker relatief kleine gemeentes en gemeentes die weinig met dit thema worden geconfronteerd ontberen de kennis om te weten wie er wel, maar met name ook wie *niet* voor overleg in aanmerking komt.
5. Dat dit risico reëel is moge reeds blijken uit ervaringen in het buitenland. In het Verenigd Koninkrijk is er al jaren kritiek op de *Prevent-strategy*, waarbij o.a. docenten verplicht zijn meldingen van radicalisering door te geven aan de autoriteiten. De kritiek ziet onder andere op de onduidelijkheid wat als radicalisering moet worden beschouwd, en de door de politie in dat kader uitgegeven voorlichtingsboekjes waarin legitieme politieke en maatschappelijke organisaties worden genoemd. Zo is er in het Verenigd Koninkrijk de nodige ophef ontstaan over het feit dat deelname door scholieren aan klimaatstakingen en actieve betrokkenheid bij de protestorganisatie Extinction Rebellion¹, maar ook bij de

¹ <https://www.theguardian.com/uk-news/2020/jan/12/extinction-rebellion-guidance-raises-fresh-concerns-over-prevent>

Glasgow Saint Pauli voetbalclub², als indicatoren van extremisme en radicalisering werden aangewezen.

6. Een dergelijk risico bestaat ook in Nederland. Zo is inmiddels bekend geworden dat diverse milieuorganisaties worden bezocht door inlichtingenofficieren.³ Het ligt voor de hand dat gemeentes bij het invullen van de term radicalisering aansluiting zullen zoeken bij de dreigingsbeelden van de NCTV, maar deze kunnen tot verwarring leiden. Zo moest de NCTV een nadere uitleg geven waarom Kick Out Zwarte Piet (KOZP) werd genoemd in een dreigingsbeeld,⁴ terwijl dit geen extremistische organisatie betrof.
7. Burgers die tegen windmolens opkomen, anti-Zwarte Piet demonstranten, boeren op het Malieveld, scholieren die staken, klimaatactivisten, mensen die liever geen AZC in hun gemeente hebben; ze komen allemaal langs in de dreigingsbeelden. De ACS acht het een groot risico dat het wetsvoorstel gemeentes de indruk geeft dat zij al deze personen ook dienen te bespreken in een afstemmingsoverleg en dus persoonsgegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens, dienen te worden uitgewisseld over deze personen. Een nadere definitie van radicalisering is dan ook noodzakelijk om onevenredige inbreuken op de privacy te voorkomen.
8. In dit verband is ook expliciet te wijzen op het feit dat in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk er ernstige zorgen bestaan dat de daar al langer bestaande anti-radicaliseringsinitiatieven systematisch discriminatoir tegen moslims zijn. Ten aanzien van Nederland heeft de VN-rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance in haar *End of Mission Statement* in september 2019 (ook) zorgen geuit over wijdverbreide islamofobie, waarbij met name de zorg werd geuit dat de overheid onvoldoende deed tegen expliciete en subtiele vormen van islamofobie.⁵
9. De ACS acht het raadzaam te wijzen op enkele voorbeelden in de memorie van toelichting die, ongetwijfeld onbedoeld, kunnen bijdragen aan het beeld dat deze regeling weliswaar formeel elke vorm van radicalisering betreft, maar in de praktijk bedoeld is [om] islamitische radicalisering tegen te gaan. Zo wordt bij de omschrijving van het casuoverleg geschreven: “*Vanuit hun expertise wisselen zij op casusniveau informatie uit over signalen van (jihadistische) radicalisering, uitreis en/of terugkeer ten behoeve van een gedeelde duiding.*” (p. 5) De toevoeging van jihadistisch, en overigens ook de summiere verwijzing naar uitreis en terugkeer, is hier niet nodig, maar koppelt een specifieke groep aan radicalisering. Datzelfde geldt voor de stelling op p. 6 dat er geen eenduidig profiel van ‘de jihadist’ of ‘de terrorist’ bestaat; de toevoeging van ‘de jihadist’ laat weer zien dat er specifiek aan islamitische radicalisering wordt gedacht. Ook de losstaande opmerking in noot 2 dat radicalisering zich kan uiten in een steeds sterker wordende overtuiging van religieuze aard is in dit verband curieus. Dergelijk taalgebruik versterkt bij de lezer de indruk dat radicalisering toch voornamelijk een islamitisch

² <https://www.preventwatch.org/glasgow-st-pauli-fans-demand-clubs-removal-from-police-counter-terrorism-guide-glasgow-live/>

³ <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/20/milieuorganisaties-bezorgd-over-werving-informanten-door-politie-a3964463>

⁴ <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2019/05/23/kozp-in-samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-46>

⁵ End of Mission Statement of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance at the Conclusion of Her Mission to the Kingdom of the Netherlands, The Hague (7 October 2019)

radicaliseringsprobleem is, wat het risico op overprofilering op dat vlak vergroot, terwijl er geen legitimatie voor dit taalgebruik is. Deze termen kunnen uit de memorie van toelichting worden gehaald.

10. De noodzaak van een meer vastomlijnde definitie van radicalisering volgt tot slot ook uit artikel 8 EVRM en de AVG, met name in verband met de bijzondere categorieën persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens van strafrechtelijke aard (art. 3). De ACS onderkent dat deze casusoverleggen zeer vaak bijzondere persoonsgegevens zullen omvatten; een wettelijke basis voor uitwisseling daarvan is nodig. Het is daarvoor ons inziens echter niet voldoende te stellen dat het zwaarwegend algemeen belang is gelegen in het bestrijden van radicalisering en terroristische activiteiten (p. 12), zonder nader vast te stellen wat bedoeld wordt met radicalisering. Een zekere interpretatievrijheid voor het bestuur (p. 4) is onvoldoende om een definitie volledig achterwege te laten. Dat brengt de rechtszekerheid en kenbaarheid in gevaar. Bovendien zijn er in strijd met artikel 9 AVG geen passende en specifieke maatregelen getroffen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van de betrokkene. De hierna te bespreken suggesties kunnen dit probleem mogelijk deels opheffen.

Proportionaliteit en subsidiariteit

11. Nu dit wetsvoorstel tot doel heeft de afstemming van maatregelen een wettelijke basis te bieden, acht de ACS het een goede toevoeging in het wetsvoorstel een proportionaliteits- en subsidiariteitstoets op te nemen voor die afstemming. Dat is onder andere één van de manieren waarop kan worden voldaan aan de ex artikel 9 AVG bestaande verplichting tot beschermingsmaatregelen.
12. Een knelpunt waar burgers thans vaak tegenaan lopen is dat er een groot aantal maatregelen wordt opgelegd die elk voor zich mogelijk proportioneel en noodzakelijk zijn, maar waarvan de totaalsom wel degelijk onevenredig belastend voor de betrokkene is. Daar is bovendien een gat in de rechtsbescherming, nu de betrokkene slechts tegen elke maatregel afzonderlijk kan opkomen, en daarbij dus niet de proportionaliteit en noodzakelijkheid van het totaal kan worden beoordeeld.
13. Daarnaast kan het bestaan van casusoverleggen een concrete interventie tegenwerken. Betrokkenen die geconfronteerd worden met casusoverleg hebben vaak de indruk dat zij geen informatie meer vertrouwelijk kunnen verstrekken aan bijvoorbeeld de reclasseringsmedewerker of gemeenteambtenaar, omdat deze informatie dan hoe dan ook bij allerlei andere partners terecht komt. Deze wet maakt dit bovendien ook verplicht. Ook hebben betrokkenen vaak de indruk toch al een label te hebben, waarbij zij nog vóór het gesprek met -bijvoorbeeld- een nieuwe casusbehandelaar van de gemeente aan te gaan er al vanuit gaan dat die casusbehandelaar al wel een slecht beeld van ze zal hebben. Soms wordt dit ook concreet zo ervaren: iemand is gemotiveerd om met de nieuwe casusbehandelaar te spreken, maar merkt tijdens het eerste gesprek dat die casusbehandelaar al een heel (negatief) beeld heeft omdat die informatie van de wijkagent heeft gekregen waar de betrokkene ruzie mee heeft. Dat staat het opbouwen van een noodzakelijke vertrouwensband in de weg. In dergelijke gevallen is de verplichting informatie te delen contraproductief.

14. De afstemming van maatregelen, met daarbij een nadrukkelijke proportionaliteits- en subsidiariteitstoets, kan dergelijke knelpunten verhelpen. Dan kan immers ook worden uitgelegd dat, als er een goede band met de casusbehandelaar is, er minder contact met de wijkagent nodig is. De indruk bestaat echter dat thans het belang van een aparte proportionaliteits- en noodzakelijkheidstoets van de maatregelen als geheel, naast de afweging voor elke maatregel zelfstandig, nog onvoldoende onderkend wordt. In dat verband is het tekenend dat dit belang evenmin genoemd wordt in de memorie van toelichting.
15. Tot slot adviseert de ACS in dit verband ook expliciet op te nemen dat instanties tevens informatie delen wanneer blijkt dat eerder gedeelde informatie onjuist of onvolledig was. Juist nu het hier vaak 'zachte' informatie betreft die bijdraagt aan het beeld van radicalisering is het van groot belang dat fouten of onvolledigheden direct worden rechtgezet, zodat instanties niet zelf het beeld houden dat er sprake is van mogelijke radicalisering op basis van informatie die bij een andere instantie al is rechtgezet. Die noodzaak wordt bovendien versterkt nu het vaak bijzondere (gevoelige) persoonsgegevens betreffen.

Informatieplichten en bewaartermijnen

16. Er is reeds een modelconvenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, maar elke gemeente kan daaraan zijn eigen invulling geven. De wetgever kiest er bewust voor diverse onderwerpen die in dergelijke convenanten zijn geregeld niet in dit wetsvoorstel op te nemen (p. 11). Daarbij wordt het voorbeeld gegeven van de bewaartermijnen. De ACS is echter niet overtuigd van de meerwaarde al deze onderwerpen op regionaal niveau te laten liggen. Hoewel zaken als wie er aan tafel zitten, hoe casussen gewogen worden en welk werkproces gevolgd wordt beter op regionaal niveau kunnen worden afgesproken, geldt dat niet voor de informatieplicht en rechten van betrokkene en informatiebeveiliging, inclusief bewaartermijnen.
17. Ten aanzien van de informatieplicht geldt in het algemeen dat ook ten aanzien van de in het wetsvoorstel geregelde afstemming het uitgangspunt moet zijn: informeren, tenzij. In de praktijk krijgen betrokkenen vaak een brief van het veiligheidshuis, maar er zijn grote verschillen tussen gemeentes hoe snel dat gebeurt en welke informatie dan gedeeld wordt. Er is geen goed argument te bedenken waarom de burger in de ene gemeente wel, en in de andere gemeente niet geïnformeerd zou worden over het feit dat hij voorwerp van overleg is. Nu deze wet bovendien de regie bij de gemeentes legt, is er ook geen noodzaak meer op regionaal niveau te bepalen wie inzagerechten behandelt; dat zal altijd de gemeente zijn. Dat staat dan overigens los van de daarnaast bestaande rechten ten aanzien van de informatie bij de deelnemende instanties.
18. Ook ten aanzien van de informatiebeveiliging valt niet goed in te zien waarom er geen landelijke regeling zou worden getroffen; opnieuw is een verschil in bewaartermijnen tussen burgers, puur op basis van gemeente waar zij verblijven, niet te rechtvaardigen.
19. Het wetsvoorstel dient in ieder geval nadere regels te stellen ten aanzien van de afhandeling van meldingen door het college van B&W, nu dit een verwerking van persoonsgegevens betreft (art. 5 wetsvoorstel).

Conclusie en advies

20. Alles afwegende ziet de ACS de noodzaak van een verstevigde wettelijke basis van afstemmingsoverleggen, maar acht zij de huidige uitwerking niet voldoende om dit doel te bereiken in overeenstemming met de AVG.
21. Door toevoeging van een definitie van radicalisering, een expliciete verwijzing naar een toe te passen proportionaliteits- en noodzakelijkheidstoets bij de afstemming van maatregelen, en de opname van informatierechten en informatiebeveiliging in het wetsvoorstel in plaats van in de convenanten, kan aan de bezwaren tegemoet worden gekomen.