

## RAPPORT

Aan : College van burgemeester en wethouders van Zoetermeer  
Van : M.A.J. West en W.J. Bosma, advocaten  
Datum : 24 januari 2022  
Referentie : 20217425 Gemeente Zoetermeer / NTA-onderzoek

---

### I. Onderzoek en verantwoording

1. Op verzoek van het college van burgemeester en wethouders van Zoetermeer (hierna: het "college") hebben wij onderzoek verricht naar de zogenoemde 'krachtveldanalyse van de islamitische infrastructuur in Zoetermeer' zoals uitgevoerd door het particuliere, commerciële bureau Nuance door Training & Advies (hierna: het "NTA-onderzoek"). Directe aanleiding voor dat verzoek is geweest mediaberichtgeving van 15 oktober 2021 over het NTA-onderzoek waarin wordt gesproken over in opdracht van gemeenten verricht 'undercover-onderzoek' door NTA in het kader van onderzoek door gemeenten naar radicalisering binnen de islamitische gemeenschap.<sup>1</sup>
2. Het doel van ons onderzoek is tweeledig: enerzijds bestaat de behoefte bij het college naar het verkrijgen van inzicht in de relevante feiten en omstandigheden, en anderzijds bestaat de wens tot het aan de hand van die feiten en omstandigheden verkrijgen van een juridische duiding van opdrachtverlening van de gemeente tot en het laten uitvoeren van het NTA-onderzoek. Daartoe dient dit rapport, waarbij door ons als onderzoeksmethode is gehanteerd bestudering van door de gemeente beschikbaar gestelde documentatie alsmede het afleggen van interviews met betrokkenen van destijds.
3. Het onderzoek hebben wij verricht in de periode december 2021 tot en met januari 2022 op basis van de als bijlage bij dit rapport gevoegde onderzoeksopzet van 17 november 2021. De onderzoeksopzet is vooraf besproken en afgestemd met - zijdens de gemeente - de gemeentesecretaris, de Manager Juridische aangelegenheden & Bestuursondersteuning en een senior jurist. Voorts is de onderzoeksopzet vooraf besproken en afgestemd met vertegenwoordigers van de besturen van het InterLevensbeschouwelijk Overleg Zoetermeer en de moskeeën El Qibla, Anwar-e-Ashrafia en HDV-Oranje. De vertegenwoordiger van het bestuur van het Islamitisch centrum Zoetermeer zou aan voornoemde drie andere moskeebesturen hebben aangegeven niet bij de besprekingen over de onderzoeksopzet aanwezig te willen zijn. Dit hebben wij niet kunnen verifiëren. Tot vaststelling van de onderzoeksopzet en tot

---

<sup>1</sup> Zie <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/15/undercover-naar-de-moskee-hoe-gemeenten-al-jaren-een-bedrijf-inhuren-om-heimelijk-islamitische-organisaties-te-onderzoeken-a4061964>.

het door ons te verrichten onafhankelijke onderzoek is op 23 november 2021 besloten door het college.<sup>2</sup>

4. Omdat door het college is verzocht een feitenonderzoek te verrichten, hebben wij als onderzoeksmethode gehanteerd zowel bestudering van door de gemeente aan ons beschikbaar gestelde documentatie alsmede het afleggen van interviews met verschillende betrokkenen. In december 2020 hebben wij een zevental interviews afgelegd, aan de hand van een lijst met 32 vragen. Die vragenlijst hebben wij opgesteld op basis van de onder punt I van bijgevoegde onderzoeksopzet beschreven onderzoeksvragen. We hebben zowel betrokkenen van de gemeente als NTA, dus 'beide kanten' geïnterviewd voor een evenwichtig beeld en om hoor- en wederhoor toe te passen. Mede tegen deze achtergronden en omdat NTA in het rapport aangeeft gebruik te hebben gemaakt van een antropologische methode zonder daarvan een verantwoording te geven, is voorts prof. dr. P.J. Pels benaderd en gevraagd in het algemeen zijn visie te geven over methodologie bij onderzoeken naar netwerken binnen samenlevingen. Hij is hoogleraar culturele antropologie en sociologie van Afrika bij de Universiteit Leiden. Gelet op de door ons toegepaste onderzoeksmethode moeten wij een kanttekening plaatsen ten aanzien van de mate en juistheid van de aan ons verstrekte informatie. Enerzijds kunnen wij wat de ontvangen documentatie betreft geenszins garanderen dat daarmee alle van belang zijnde documentatie is verstrekt, en anderzijds wat betreft de afgelegde interviews kunnen wij evenmin garanderen dat die informatie volledig en juist is. Reeds in laatstgenoemd verband omdat informatie gegeven tijdens de interviews is gebaseerd op de herinneringen van betrokkenen. Tegen deze achtergronden is dit rapport tot stand gekomen op basis van bevindingen naar aanleiding van de ontvangen documentatie en de informatie verkregen via de interviews, alsmede na het maken van een vergelijking daartussen.
5. Dit rapport bestaat uit de volgende hoofdstukken:
  - **Hoofdstuk II:** Op basis van de afgelegde interviews en de ontvangen documentatie wordt in het tweede hoofdstuk een beschrijving van de feiten en omstandigheden gegeven die zouden hebben geleid tot het NTA-onderzoek.
  - **Hoofdstuk III:** In dit derde hoofdstuk wordt een beschouwing over methodologie voor onderzoek naar gemeenschappen gegeven, opgesteld naar aanleiding van een gesprek over methodologie met prof. dr. P.J. Pels, hoogleraar culturele antropologie en sociologie van Afrika bij de Universiteit Leiden.
  - **Hoofdstuk IV:** In dit vierde hoofdstuk wordt de vraag beantwoord of opdrachtverlening door de gemeente tot en het laten uitvoeren van het NTA-onderzoek op de manier waarop dat heeft plaatsgevonden, gegeven de feiten en omstandigheden zoals beschreven in hoofdstuk II, volgens ons (on)rechtmatig is geweest.

---

<sup>2</sup> Zie besluitenlijst '211123 Besluitenlijst collegevergadering 23 november 2021' d.d. 2 december 2021.

- **Hoofdstuk V:** In het vijfde hoofdstuk van dit rapport wordt de vraag beantwoord hoe de gemeente Zoetermeer op basis van de huidige regelgeving, zowel gezien vanuit de AVG als de Wob, heeft om te gaan met de beschikbare informatie betreffende het NTA-onderzoek.
- **Hoofdstuk VI:** In het zesde tevens laatste hoofdstuk sluiten wij ons rapport af met enkele concluderende en beschouwende opmerkingen. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan het onderwerp methodologie gegeven de beschouwing uit hoofdstuk III van dit rapport.

## II. Feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het NTA-onderzoek

6. Ten behoeve van het feitenonderzoek hebben wij een zevental interviews afgelegd, aan de hand van een vooraf opgestelde vragenlijst die gebaseerd is op de in bijgevoegde onderzoeksopzet beschreven onderzoeksvragen.
7. Het gaat om interviews met (voormalig) ambtenaren van de gemeente Zoetermeer die destijds in meer of mindere mate betrokken waren bij opdrachtverlening aan NTA dan wel werkzaamheden uitvoerden die verband hielden met de openbare orde en veiligheid. Ook is met de toenmalige burgemeester gesproken. Daarnaast is een interview afgelegd met een vertegenwoordiger van NTA.<sup>3</sup>
8. Hierna worden alle geïnterviewden behoudens de burgemeester steeds tezamen aangeduid als "betrokkenen". Als het alleen gaat om (een aantal) betrokkenen van de gemeente, wordt dat op die manier aangegeven. En indien alleen op de betrokkenheid van NTA wordt gedoeld, wordt in dat verband gesproken over "NTA". Als het (ook) gaat om de burgemeester, dan zal dat steeds separaat als zodanig worden aangegeven. Per onderzoeksvraag worden hierna op basis van de hiervoor omschreven aanduidingen, de uitkomsten van de afgelegde interviews met betrokkenen besproken. Daarmee worden de feiten en omstandigheden geschetst die blijken de interviews hebben geleid tot het NTA-onderzoek. Daar waar relevant wordt de van de gemeente ontvangen documentatie door ons aangehaald en besproken.
  - a. Onderzoeksvraag 1a: aanleiding NTA-onderzoek
9. Een aantal vragen tijdens de afgelegde interviews is erop gericht geweest inzicht te verkrijgen in de concrete aanleiding voor het NTA-onderzoek. Daarbij hebben we in het bijzonder aandacht besteed aan de vraag waarom in die tijd tot het onderzoek door NTA is besloten vanuit de gemeente. Dit mede gelet op de bestaande

---

<sup>3</sup> Voor zover wij hebben kunnen nagaan is NTA geen particulier recherchebureau als bedoeld in de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus ('Wpbr'). Althans, NTA staat niet op de lijst van vergunninghouders in de zin van de Wpbr zoals te raadplegen via <https://justis.nl/producten/particuliere-beveiliging-en-recherche>.

samenwerking tussen de gemeente en de verschillende moskeebesturen over onder andere het tegengaan van radicalisering.

10. Een aantal betrokkenen van de gemeente hebben in voornoemd verband eerst het volgende toegelicht over hoe de gemeente Zoetermeer (hierna: "de gemeente") er destijds qua organisatie uitzag als het gaat om de uitvoering van taken die verband hielden met de openbare orde en veiligheid.
11. De afdeling Veiligheid, Vergunningen en Handhaving (hierna: "afdeling VVA") binnen de gemeente bestond destijds uit twee teams: enerzijds het team vergunningen, toezicht en handhaving en anderzijds het team openbare orde en veiligheid. De afdeling VVA kende een afdelingsmanager. Binnen het team openbare orde en veiligheid waren naast een teammanager, een informatieanalist, casus regisseurs een aantal netwerkregisseurs actief op een tweetal actuele thema's/clusters. Het cluster 'jeugd' waarbij de netwerkregisseurs met name de verschillende jeugdgroepen in de gemeente in kaart brachten. Binnen het cluster 'radicalisering' hadden de netwerkregisseurs vooral tot taak om door middel van het bouwen en het in stand houden van een actief netwerk binnen - voor een belangrijk deel - de islamitische gemeenschap, mogelijke risico's verband houdende met radicalisering in beeld te brengen en om radicalisering samen met de gemeenschap tegen te gaan. Deze netwerkregisseurs waren in dienst van de gemeente. Een beleidsadviseur van de gemeente had een coördinerende rol als het gaat om de werkzaamheden van de netwerkregisseurs. Deze beleidsadviseur was naast de inhoudelijke coördinatie en aansturing van de medewerkers binnen het cluster, verantwoordelijk voor de bestuurlijke afstemming met en besluitvorming door de burgemeester. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor taken met betrekking tot de openbare orde lag (ook) destijds bij de burgemeester.
12. Vervolgens zijn betrokkenen gevraagd toe te lichten welke zorgen in 2017 of zoveel eerder concreet speelden binnen de gemeente over de islamitische gemeenschap binnen Nederland, en in het bijzonder in Zoetermeer. Wij ontvingen gelijklopende reacties. Die reacties laten zich als volgt samenvatten.
13. Er vonden in die periode wereldwijd en met name in de westerse wereld aan religie gerelateerde aanslagen met een terroristisch oogmerk plaats, en de kans op aanslagen in Nederland was reëel. Binnen Nederland betrof 2017 volgens betrokkenen bovendien een periode waarin de invloed van salafistische stromingen groeide en een periode waarin het thema van uitreizende en terugkerende geradicaliseerde jongeren actueel was. In 2017 bestond binnen de gemeente een sterke focus op de aanpak van radicalisering, welke aanpak reeds in 2012 was ingezet. Daar kwam bij dat de gemeente Zoetermeer een relatief groot aantal uitreizigers naar met name Syrië kende. Onduidelijk was evenwel wat maakte dat juist in de gemeente het aantal uitreizigers hoger was dan in de rest van Nederland. De indruk bestond al enige tijd binnen de gemeente dat binnen de islamitische gemeenschap van de gemeente door

een of meerdere personen actief jongeren werden gemobiliseerd om uit te reizen. Gelet op voornoemde omstandigheden bestonden er binnen de gemeente (ook) in 2017 zorgen en onrust vanwege de reële kans op een aanslag binnen de gemeentegrenzen. Aldus waren er zorgen en onrust op het gebied van de handhaving van de openbare orde en in het bijzonder ten aanzien van het effectief kunnen blijven tegengaan van (verdergaande) radicalisering binnen een deel van islamitische gemeenschap in de gemeente.

14. Vervolgens zijn betrokkenen gevraagd toe te lichten wat de concrete aanleiding is geweest voor de gemeente voor de offerte-uitvraag en de opdrachtverlening aan NTA. Volgens betrokkenen kan opdrachtverlening aan NTA niet los worden gezien van hetgeen is omschreven onder randnummer 13 van dit rapport. Bezien vanuit die bredere context ging het volgens betrokkenen om zorgen van verdere radicalisering binnen de gemeente en dus van radicalisering richting extremisme. In dit verband is door een aantal betrokkenen van de gemeente aangegeven dat de gemeente wilde weten welke krachtenvelden binnen de islamitische gemeenschap actief waren en welke elementen bij radicalisering een rol speelden, en daarmee hoe door de gemeente het beste kon worden ingezet op het tegengaan van verdere radicalisering. Hoewel goede contacten werden onderhouden met de islamitische gemeenschap waaronder de verschillende moskeeën, bestond de angst dat "niet alles werd gezien" als het gaat om radicaliserende leden, en dan vooral jongeren, binnen de netwerken van die gemeenschap. Opdrachtverlening aan NTA had tot doel om te laten onderzoeken of inderdaad niet alles werd gezien door de gemeente, waartoe behoort het verkrijgen van kennis over de plekken van samenkomst binnen de regio van de leden van de islamitische gemeenschap uit de gemeente. Daarmee beoogde de gemeente blijkens een aantal betrokkenen van de gemeente, verdere beleidsmatige invulling te geven aan het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme van het Rijk uit 2014 waarin de thema's risicoreductie, uitreisinterventies en het tegengaan van radicalisering centraal staan.<sup>4</sup> Dus, een onderzoek gericht op preventie en signalering van en interventie bij radicalisering door de gemeente.
15. Over de samenwerking tussen de gemeente en de verschillende moskeebesturen in 2017 gaven een aantal betrokkenen van de gemeente aan dat de indruk bestond dat die samenwerking en dus de verstandhouding goed was. Met name de netwerkregisseurs speelden wat de samenwerking en verstandhouding betreft een belangrijke rol. Zij bezochten de verschillende moskeeën regelmatig en spraken daardoor geregeld met leden van de islamitische gemeenschap binnen de gemeente. Bij navraag werd door hen aangegeven dat de samenwerking ook vanuit preventief oogpunt was gericht op het voorkomen van radicalisering, extremisme en uitreizen, een en ander op basis van wederzijds vertrouwen.

---

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

16. Een aantal betrokkenen van de gemeente gaf tijdens de interviews aan dat de samenwerking tussen de gemeente en de verschillende moskeebesturen op zichzelf bezien geen rol heeft gespeeld bij de opdrachtverlening aan NTA. Bij navraag werd hierover verder toegelicht dat de eerder in het rapport besproken zorgen binnen de gemeente dat mogelijk niet alles werd gezien als het gaat om radicaliserende leden binnen de netwerken van die gemeenschap, niet zozeer gericht was op de verschillende moskeeën. Op de moskeeën zelf zagen de zorgen van de gemeente aldus niet, wel op wat de gemeente buiten de moskeeën mogelijk ook informatie zou missen. Het onderzoek uit te voeren door NTA zoals de gemeente dat voor ogen had was dan ook niet gericht op een onderzoek specifiek naar de moskeeën of moskeebesturen, maar naar de infrastructuur van de islamitische gemeenschap binnen de gemeente waarbinnen de moskeeën logischerwijs wel een centrale plek innemen. Aan deze nuance over opdrachtverlening aan NTA werd door een aantal betrokkenen van de gemeente veel belang gehecht, welke nuance zou ontbreken in de verschenen mediaberichtgeving over het NTA-onderzoek.
- b. Onderzoeksvraag 1b: opdrachtverlening ten behoeve van het NTA onderzoek
17. Een aantal vragen tijdens de afgelegde interviews is erop gericht geweest zicht te krijgen op de wijze van opdrachtverlening door de gemeente aan NTA, tegen welke kosten en hoe die kosten zijn gefinancierd.
18. Zoals toegelicht door een aantal betrokkenen van de gemeente in dit verband, vond opdrachtverlening in de regel als volgt plaats binnen de gemeente. Veelal begon het bij een bestuurlijke intentie om iets te doen, bijvoorbeeld een activiteit in de stad. Vervolgens kwam het initiatief ter afhandeling bij de ambtelijke organisatie terecht. De budgetverantwoordelijkheid lag bij het betrokken afdelingshoofd, en de inhoudelijke voorbereiding alsook bestuurlijke afstemming vond plaats door vak- of beleidsadviseurs. Bij bestuurlijke instemming en indien passend binnen een daarvoor beschikbaar gesteld budget, werd doorgaans een akkoord voor het initiatief gegeven door het betrokken afdelingshoofd. De bestuurlijke verantwoordelijkheid lag steeds (en ligt) gelet op het bepaalde in artikel 172 Gemeentewet als het gaat om taken verband houdende met de handhaving van de openbare orde, in beginsel bij de burgemeester.
19. Specifiek wat de opdrachtverlening aan NTA door de gemeente in 2017 betreft is uit de terugkoppeling van een aantal betrokkenen van de gemeente gebleken dat daaraan niet zozeer een bestuurlijke intentie van de burgemeester voorafging, als wel de wens binnen de ambtelijk organisatie van de medewerkers die zich bezighielden met het tegengaan van radicalisering. Het gaat om de wens om te laten onderzoeken door een bureau of er in dat verband zogenoemde "blinde vlekken" zouden bestaan. Het gaat om de zorgen binnen die ambtelijke organisatie zoals beschreven onder randnummers 13 en 14 van dit rapport.

20. Volgens een aantal betrokkenen van de gemeente en ook NTA zou een eerdere offerte uitvraag van de gemeente in 2016 aan NTA voor het uitvoeren van een netwerkanalyse, niet tot opdrachtverlening hebben geleid wegens het ontbreken van financiële middelen daarvoor. Een netwerkanalyse hield hier in een onderzoek naar de islamitische infrastructuur in de gemeente en daarmee naar de krachtenvelden van de onderlinge relaties binnen die infrastructuur, met het oog op het in kaart brengen van processen rondom radicalisering.
21. Een aantal betrokkenen van de gemeente heeft aangegeven dat nadien in 2017 in overleg tussen de gemeenten Den Haag, Delft en Zoetermeer en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: "NCTV") afspraken zijn gemaakt over de besteding van door de NCTV beschikbaar gestelde versterkingsgelden. Het gaat om de inzet van die versterkingsgelden door de gemeenten Delft en Zoetermeer ten behoeve van een netwerkanalyse. De gemeente Den Haag zou, zo was het plan destijds, met eigen middelen een dergelijke analyse laten uitvoeren, welke zou worden aangevuld met de regionale componenten uit de netwerkanalyses opgesteld in opdracht van de gemeenten Delft en Zoetermeer. Een en ander met als doel om een regionaal beeld van de islamitische infrastructuur te verkrijgen als basis voor het doorontwikkelen van de aanpak tegen radicalisering. Het zou hierbij gaan om netwerkanalyses op het niveau van organisaties en locaties, niet op het niveau van personen.
22. NTA was als organisatie reeds bekend binnen de gemeente want had eerder coaching en trainingen gegeven. Ook de NCTV was bekend met en zou eerder opdrachten hebben verleend aan NTA. Of dit zo is, hebben wij niet kunnen vaststellen. NTA is, ook naar eigen zeggen, een specialist op het gebied van onderzoek naar extremisme, elke vorm daarvan. Opdrachtverlening aan NTA vond door de gemeente plaats bij (gerectificeerde) opdrachtbrief van 11 december 2017, naar aanleiding van een offerte van NTA van 8 oktober 2017. Voor het NTA-onderzoek zou de gemeente blijkens die opdrachtbrief EUR € 48.307,07 inclusief btw hebben moeten betalen aan NTA. Dat (die) betaling heeft plaatsgevonden, hebben wij niet kunnen verifiëren. Bekostiging van het NTA-onderzoek zou hebben plaatsgevonden op basis van aan de gemeente Den Haag door de NCTV beschikbaar gestelde versterkingsgelden. Het hiervoor aangehaalde bedrag zou door de gemeente Zoetermeer zijn doorbelast - dus separaat zijn gefactureerd - aan de gemeente Den Haag. De door ons ontvangen documentatie wijzen erop dat het NTA-onderzoek op deze wijze is gefinancierd. Dit hebben we niet kunnen verifiëren omdat niet de daarvoor benodigde (financiële) documentatie is aangeleverd.
23. Aan de opdrachtverlening door de gemeente aan NTA ligt, zo is toegelicht door een aantal betrokkenen van de gemeente en ook door NTA, een concrete onderzoeksopdracht vanuit de ambtelijke organisatie van de gemeente ten grondslag. Die onderzoeksopdracht zou alleen mondeling uitgebreid zijn besproken met NTA en

neerkomen op het verzoek om de islamitische infrastructuur in de gemeente in kaart te brengen, waartoe ook behoort het verkrijgen van inzicht in de krachtenvelden van de onderlinge relaties binnen die infrastructuur, opdat de processen rondom radicalisering in beeld konden worden gebracht. De opdracht wordt kort beschreven in de offerte van NTA van 8 oktober 2017. De gedachte was ook, zo omschreef een aantal betrokkenen van de gemeente en ook NTA, dat mede op basis van die kennis de samenwerking tussen de gemeente en de verschillende moskeeën kon worden verbeterd. Die kennis kon namelijk mogelijk bepaalde kwetsbaarheden wegnemen waardoor de weerbaarheid van de samenwerking zou worden vergroot. Er bestond voorts de sterke wens, zo volgt uit de interviews, dat het NTA-onderzoek duidelijk zou maken wat de plekken van samenkomst in de regio zijn van leden van de islamitische gemeenschap uit de gemeente. Dit met het oog op het kunnen vormen van een regionaal beeld van de islamitische infrastructuur samen met Delft en Den Haag zoals beschreven onder randnummer 21 van dit rapport. Dit met als doel het doorontwikkelen van de aanpak tegen radicalisering in de regio.

- c. Onderzoeksvraag 1c: wat is onderzocht door NTA, waartoe heeft het onderzoek geleid en wie waren van het onderzoek binnen de gemeente op de hoogte
- 24. Een aantal vragen tijdens de afgelegde interviews is erop gericht geweest te achterhalen wat volgens betrokkenen is onderzocht door NTA, waartoe het onderzoek heeft geleid qua rapportages en welke personen binnen de gemeente bekend waren met opdrachtverlening aan NTA alsmede met de onderzoeksresultaten.
- 25. Uit de reacties van een aantal betrokkenen van de gemeente en ook NTA, volgt dat NTA het onderzoek heeft verricht op basis van de onder randnummer 23 besproken onderzoeksopdracht van de gemeente. Het gaat om het uitvoeren van een krachtenveldanalyse van de islamitische infrastructuur zoals vaker door NTA zou zijn uitgevoerd, maar dan binnen en in opdracht van andere gemeenten. Het maken van een dergelijke analyse zou aldus behoren tot de kernexpertise van NTA.
- 26. Binnen de gemeente waren de medewerkers van het cluster radicalisering bekend met en (in meer of mindere mate) betrokken bij opdrachtverlening aan NTA. Ook was de burgemeester daarvan in ieder geval via een beleidsadviseur op de hoogte gebracht, onder meer op basis van een vertrouwelijk memo. Ook het afdelingshoofd en de teammanager waren met de opdrachtverlening en het proces daartoe bekend. Dit volgde niet alleen uit de interviews met de betrokkenen van de gemeente en de burgemeester, dit is ook af te leiden uit de documentatie die we van de gemeente hebben ontvangen.
- 27. NTA heeft in augustus 2018 een vertrouwelijk rapport uitgebracht aan het cluster radicalisering naar aanleiding van het verrichte onderzoek. NTA heeft in juni 2018 aan dat cluster een presentatie gegeven over het rapport. Van het rapport zijn twee versies beschikbaar. Op een eerste versie is, zo blijkt ook uit ontvangen documentatie,

gereageerd door een aantal medewerkers binnen het cluster. Dit vooral ter correctie van een aantal feitelijke onjuistheden, zo werd door een aantal betrokkenen van de gemeente tijdens de interviews toegelicht. Naar aanleiding van die opmerkingen heeft NTA een tweede versie van het rapport beschikbaar gesteld aan het cluster.

28. Door een aantal betrokkenen van de gemeente en ook door de burgemeester is aangegeven dat de burgemeester het rapport niet zou hebben ontvangen, en daar evenmin op enig moment naar zou hebben gevraagd. Vanuit het cluster zou grote aarzeling hebben bestaan om de burgemeester op de hoogte te stellen van het door NTA uitgebrachte rapport. De belangrijkste reden voor die aarzeling zou verband houden met het initiële bezwaar van de burgemeester voor een onderzoek door NTA. Daarbij speelde ook een rol het door de betrokken medewerkers van het cluster radicalisering destijds gedeelde standpunt dat het rapport van NTA nauwelijks nieuwe inzichten bood. Het aanvankelijke bezwaar van de burgemeester hield voorafgaand aan het uitgevoerde onderzoek niet zozeer verband met de wijze van onderzoek, maar zou voortkomen uit zijn sterke terughoudendheid als het gaat om het uitgeven van overheidsgelden. Daarbij speelde toen een belangrijke rol dat de burgemeester een noodzaak voor een onderzoek uit te voeren door een externe partij in eerste, tweede en derde instantie (etc.) niet onderschreef. Hij wilde niet bijdragen aan de 'radicaliseringsaanpak industrie' die hij in die tijd dacht te zien ontstaan. Uiteindelijk heeft de burgemeester toch een bestuurlijk akkoord gegeven voor het NTA-onderzoek, vanwege de meermaals geuite ambtelijke wens daartoe vanuit het cluster en mede tegen de destijds ook door hem onderschreven achtergronden zoals omschreven onder randnummers 13 en 14 van dit rapport.
29. Uit de gevoerde gesprekken volgt voorts dat met de betrokkenen van de gemeente vooraf niet concreet met NTA zou zijn besproken welke organisaties door NTA zouden worden onderzocht, en met wie precies zou worden gesproken door NTA. Gelet op de onderzoeksoopdracht en de daarover met NTA gevoerde gesprekken was wel bekend bij de betrokkenen van de gemeente dat de verschillende moskeeën en hun bezoekers logischerwijs een rol zouden gaan spelen in het onderzoek. Welke rol en wie precies, zou evenwel niet bekend zijn geweest.
30. Ook mede tegen deze achtergrond zou een aantal betrokkenen van de gemeente de ethische aspecten hebben besproken die verband hielden met het NTA-onderzoek. In dat kader zou ook zijn gesproken over het risico dat de relatie met de moskeebesturen en de leden van de verschillende lokale gemeenschappen beschadigd zou kunnen raken als zou uitkomen dat NTA onderzoek aan het verrichten was of zou hebben verricht binnen de islamitische gemeenschap in de gemeente. Omdat het onderzoek uit te voeren door NTA zoals de gemeente dat voor ogen had, uitdrukkelijk niet gericht was op een onderzoek specifiek naar de moskeeën of moskeebesturen en evenmin naar personen, maar naar de infrastructuur van de islamitische gemeenschap binnen de gemeente waarvan de moskeeën 'slechts' onderdeel uitmaken, werd

voornoemd risico door hen geaccepteerd. Daarbij speelde een rol dat niet de verwachting bestond noch beoogd werd dat publiekelijk bekend zou worden dat NTA onderzoek zou gaan verrichten of zou hebben verricht binnen de islamitische gemeenschap van de gemeente.

31. Een juridische beoordeling van de wijze waarop het NTA-onderzoek zou worden uitgevoerd zou volgens een aantal betrokkenen van de gemeente mede tegen die achtergronden destijds niet zijn gemaakt door of in opdracht van de gemeente.
32. Uit de met betrokkenen gevoerde gesprekken is niet gebleken dat het college of de gemeenteraad is geïnformeerd over de opdrachtverlening aan NTA. Evenmin over het uiteindelijk door NTA uitgebrachte rapport.
33. Omdat het rapport van NTA volgens een aantal betrokkenen van de gemeente voor het cluster radicalisering nauwelijks nieuwe inzichten bood, is daaraan intern geen opvolging gegeven. Het rapport bevestigde dat het team openbare orde en veiligheid en dan in het bijzonder het cluster radicalisering een en ander goed in beeld had en dat in dat verband waardevolle contacten werden onderhouden binnen de islamitische gemeenschap.
- d. Onderzoeksvraag 1d: wijze van onderzoek door NTA en de onderzoeksperiode
34. Een aantal vragen tijdens de afgelegde interviews is erop gericht geweest inzicht te verkrijgen in de wijze waarop NTA onderzoek heeft gedaan, dus over de methodiek alsmede het antwoord op de vraag wat de onderzoeksperiode is geweest. Specifiek aan dit onderwerp is tijdens de afgelegde interviews veel aandacht besteed. Dit in het bijzonder gelet op de mediaberichtgeving waarin gesproken wordt over 'undercover-onderzoek' en welke mediaberichtgeving als gezegd de aanleiding is geweest voor de opdracht tot het uitbrengen van onderhavig rapport over het NTA-onderzoek.
35. Het NTA-onderzoek is volgens betrokkenen uitgevoerd direct na opdrachtverlening, dus in de periode eind 2017 tot begin 2018. Een exacte periode hebben betrokkenen niet kunnen noemen. In de (gerectificeerde) opdrachtbrief van 11 december 2017 wordt het eerste kwartaal van 2018 genoemd als het moment waarop de werkzaamheden van NTA hebben moeten starten, en het derde kwartaal van 2018 als het moment voor oplevering van het eindresultaat door NTA.
36. De terugkoppeling van een aantal betrokkenen van de gemeente die in meer of mindere mate kennis hadden over de wijze van onderzoek door NTA, laat zich als volgt omschrijven.
37. Door een aantal betrokkenen van de gemeente werd aangegeven dat de moskeeën/moskeebesturen in de gemeente, niet vooraf en evenmin achteraf zijn ingelicht over het NTA-onderzoek. Pas toen in 2021 bekend werd dat de NRC over het NTA-onderzoek zoals verricht in onder de gemeente Zoetermeer zou gaan schrijven, is

vanuit de gemeente daarover contact gelegd met de verschillende moskeebesturen voordat het artikel werd gepubliceerd.

38. Wat de wijze van het onderzoek betreft, wordt het volgende opgemerkt. Binnen het cluster radicalisering zou bekend zijn geweest dat NTA door middel van 'participerende observaties' onderzoek zou gaan verrichten. Deze onderzoeksmethode zou volgens een aantal betrokkenen van de gemeente (alook NTA) inhouden dat vooraf niet kenbaar zou worden gemaakt door NTA (noch door de gemeente) dat onderzoek zou worden uitgevoerd, en evenmin achteraf. Verder zou deze onderzoeksmethode inhouden dat NTA aan activiteiten binnen de islamitische gemeenschap in de gemeente zou meedoen maar niet actief zou sturen, niets zelf zou organiseren en tijdens activiteiten evenmin zou doorvragen. Anders gesteld, NTA zou volgens hen "meedoen en kijken wat er gebeurt".
39. Dit zou ook volgens een aantal betrokkenen van de gemeente (alook NTA) een gebruikelijke wijze van onderzoek door NTA zijn en bovendien ook nodig zijn, namelijk om zuivere onderzoeksresultaten te kunnen krijgen. Als binnen de islamitische gemeenschap van de gemeente destijds bekend zou worden dat NTA bezig was met het onderzoek, dan zou het risico bestaan dat geen of alleen (sociaal) wenselijke antwoorden zouden worden gegeven. En dan zou niet die informatie verkregen worden door NTA waarop de onderzoeksopdracht van de gemeente nu juist gericht was. NTA zou deze onderzoeksmethode hebben gepresenteerd aan een aantal betrokkenen van de gemeente. Uit ontvangen mailcorrespondentie uit die periode blijkt dat het cluster radicalisering achter die onderzoekswijze stond.
40. De onderzoeksmethode zou volgens een aantal betrokkenen van de gemeente voorafgaand aan opdrachtverlening zijn besproken met de burgemeester. Ook zou de burgemeester hierover door middel van een vertrouwelijk memo zijn geïnformeerd. De burgemeester bleek bij navraag hierover tijdens het interview zich niet te herinneren dat is gesproken over de wijze van onderzoek, en de term participerende observaties zei hem tijdens het interview niets. De wijze van onderzoek zou volgens hem geen discussieonderwerp zijn geweest. De burgemeester zou destijds hebben aangenomen dat het onderzoek één was zoals alle andere onderzoeken, niets afwijkends dus. Vanuit het cluster radicalisering zou volgens de voormalig burgemeester ook nooit enige twijfel zijn geuit over de wijze van het onderzoek. Het zou gaan om een betrouwbaar bureau dat bekend was bij de NCTV en reeds vergelijkbare onderzoeken had verricht voor andere gemeenten.
41. In een door ons ingezien memo van 13 juli 2017 gericht aan de burgemeester met het onderwerp 'Regionale netwerkanalyse' valt over de onderzoeksmethode het volgende te lezen:
- "Een in andere gemeenten beproefde methode om een krachtenveldanalyse te maken van gemeenschappen, is het doen van participerende observaties."

- "Deze methode komt uit de antropologie. Onderzoekers die zijdelings deel uitmaken van de gemeenschappen, participeren in de gemeenschap en observeren wat er gebeurt. Om onderzoeksresultaten niet te beïnvloeden, kan niet worden aangegeven dat er een onderzoek wordt uitgevoerd. Wel participeren onderzoekers met hun eigen identiteit, het is dus geen undercover-operatie. De onderzoekers nemen deel aan reguliere bijeenkomsten en leggen op die manier verdere contacten, waardoor ze steeds meer inzicht krijgen in het krachtenveld binnen de gemeente en de relaties met de regio."
  - "De onderzoekers zullen het beeld dat door de gemeente Zoetermeer is opgesteld als uitgangspunt gebruiken. De informatieanalist draait in het desktop-deel van het onderzoek mee. Na afloop van het onderzoek is het van belang dat het onderzoek zelf en de uitkomsten vertrouwelijk behandeld worden."
  - "Het onderzoek zal worden uitgevoerd door NTA, (...)."
  - "Voor de gemeente Zoetermeer levert het onderzoek een beeld op de van de dynamiek binnen de lokale gemeenschappen, de krachten die daarin een rol spelen en de relaties met (boven)regionale gemeenschappen en locaties."
42. Het memo waaruit wordt geciteerd, is blijkens een beschikbaar gestelde mailwisseling die dag besproken en per mail gedeeld met de burgemeester. Als reactie op die mail en dus mede naar aanleiding van de bespreking over het laten uitvoeren van een onderzoek door NTA, heeft de burgemeester op 14 juli 2017 per mail een akkoord gegeven.
43. Tijdens de gevoerde interviews heeft een aantal betrokkenen van de gemeente aangegeven dat zij na opdrachtverlening aan NTA geen zicht hebben gehad op het door NTA uitgevoerde veldwerk ten behoeve van het NTA-onderzoek. Dat was volgens NTA nodig ten behoeve van bronbescherming, zo gaven zij aan. Bekend is alleen blijkens twee facturen uit 2018 dat NTA 164 uur aan veldwerk heeft gedeclareerd. Waaraan die tijd concreet is besteed door NTA, zou niet bekend zijn geworden.
44. Eén van de betrokkenen van de gemeente zou een veldwerker van NTA desalniettemin hebben gesproken. Deze veldwerker van NTA zou hebben aangegeven dat tijdens de participerende observaties (toch) niet de eigen naam zou worden gebruikt. Of dit klopt, en zo ja, waar en op welk moment dat contact plaatsvond, hebben we niet kunnen vaststellen. Volgens deze betrokkene van de gemeente was dit wel een moment waarop binnen het cluster radicalisering werd afgevraagd of het gebruik van een andere naam door de veldwerkers van NTA tijdens de participerende observaties, wel is toegestaan. Omdat NTA vergelijkbare onderzoeken in andere gemeenten had uitgevoerd, zou door het cluster radicalisering uiteindelijk zijn aangenomen dat dit goed zat en is er geen verdere actie ondernomen.
45. Tijdens het interview met NTA, is de door NTA toegepaste onderzoeksmethode als volgt toegelicht.

46. Benadrukt werd eerst door NTA dat de term 'undercover-onderzoek' of een term van die strekking in de mediaberichtgeving alsook in een aantal vragen van het interview, suggestief is, en dat dat niet de wijze is waarop NTA onderzoek verricht. NTA past antropologische methoden toe, zo ook in de gemeente, aldus NTA.
47. Tijdens intakegesprekken met de gemeente – dus voorafgaand aan opdrachtverlening – zou door NTA zijn vastgesteld dat bij de gemeente de behoefte bestond om de infrastructuur binnen de islamitische gemeenschap in de gemeente in beeld te krijgen, dit om de processen rondom radicalisering helder te krijgen. Als methode hanteert NTA voor dat soort onderzoeken zo bleek bij navraag, zogenoemde 'informed onderzoeken' en 'non-informed onderzoeken'. Vanuit de behoeftevraag van de gemeente is in samenspraak met de gemeente gekozen voor non-informed onderzoek door NTA, omdat anders de beoogde onderzoeksresultaten niet bereikt konden worden.
48. Non-informed onderzoek houdt volgens NTA in dat het onderzoek niet publiekelijk wordt aangekondigd, om te voorkomen dat een onvolledig beeld wordt verkregen tijdens het onderzoek. Respondenten worden bij non-informed onderzoek wél geïnformeerd over de vraag met wie van NTA wordt gesproken, waarom zij in gesprek gaan met NTA en wie de opdrachtgever van NTA is. Daarbij wordt door NTA aan de respondenten een anonimiteitsgarantie verstrekt. Dit houdt in, zo werd toegelicht, dat NTA garandeert dat de identiteit van de respondenten door NTA niet bekend worden gemaakt aan derden buiten NTA.
49. Het onderzoek van NTA is volgens NTA gericht geweest op krachtvelden, om discrepanties vast te stellen tussen formele en informele krachtvelden binnen de islamitische gemeenschap in de gemeente. Het onderzoek is volgens NTA dus niet gericht geweest op personen of op bepaalde entiteiten zoals moskeebesturen.
50. Ten behoeve van het onderzoek is door NTA, zo werd aangegeven, eerst een nulmeting verricht. Een nulmeting wordt verricht op basis van openbaar toegankelijke informatie en gesprekken met professionals. Welke professionals zijn gesproken, is ons niet duidelijk geworden. Vervolgens vond door NTA verificatie plaats naar volledigheid en juistheid. Deze verificatie vond zoals gebruikelijk plaats door middel van veldonderzoek. Daarbij werd door NTA gebruik gemaakt van de methode van 'observerende participatie' of 'participerende observaties'. Deze termen werden door elkaar gebruikt.
51. Participerende observaties houden volgens NTA niet in dat onderzoek naar personen wordt verricht, maar dat wel onderzoek plaatsvindt naar het krachtenveld binnen de infrastructuur. Aan de hand van interactie en dus gesprekken met respondenten binnen die infrastructuur worden volgens NTA observaties gedaan. Dit betekent volgens NTA dus niet dat personen feitelijk ter plaatse worden geobserveerd vanaf de zijlijn. Het zou gaan om gesprekken en de conclusies die uit gesprekken met

respondenten kunnen worden getrokken door NTA. De gesprekken vinden plaats in een vertrouwelijke setting, waarbij de respondenten er vooraf over zouden zijn geïnformeerd dat NTA in opdracht van de gemeente onderzoek doet, en waarnaar.

52. Volgens NTA is de wijze van onderzoek alleen mondeling gedetailleerd besproken met de gemeente. Een verantwoording van de methodologie en vermelding van bronnen ontbreken in het door NTA uitgebrachte rapport.
53. Bij het onderzoek voor de gemeente zouden volgens NTA twee veldwerkers actief zijn geweest.
54. Door middel van 'snowball sampling', zo werd toegelicht, wordt door NTA getracht (verdere) toegang tot de infrastructuur te krijgen. Het onderzoek bij een respondent wordt tegen die achtergrond altijd beëindigd met de vraag naar de introductie van nieuwe personen en dus nieuwe respondenten. Hierdoor kan NTA verdere toegang tot de infrastructuur verkrijgen. En op deze manier wordt door NTA toegang verkregen tot zogenoemde 'sleutelrespondenten' binnen de gemeenschap. Dit zijn personen binnen de gemeenschap met een bepaalde formele rol, een rol die niet per se naar buiten toe kenbaar hoeft te zijn. Een sleutelrespondent hoeft dus niet ook moskeebestuurder te zijn. Op de vraag hoeveel (sleutel)respondenten betrokken waren in Zoetermeer, heeft NTA aangegeven dat vanuit dataretentie binnen één jaar na het afronden van het onderzoek de onderliggende data is verwijderd. Daardoor zijn er volgens NTA thans geen exacte aantallen meer bekend. Het zullen volgens NTA tenminste 25 respondenten zijn geweest, maar niet meer dan 45. In het NTA rapport wordt aangegeven dat gesprekken zouden zijn gevoerd "met sleutelfiguren, waarnemers en moskeegangers in Zoetermeer".
55. Bij het onderzoek voor de gemeente hebben volgens NTA meerdere sleutelrespondenten uit de islamitische gemeenschap van Zoetermeer medewerking verleend aan en dus gesproken met NTA. Ook deze respondenten zouden ervan op de hoogte zijn geweest dat onderzoek werd verricht door NTA, en dat het onderzoek in opdracht van de gemeente plaatsvond. Aan hen is een anonimiteitsgarantie verstrekt door NTA. Dit houdt als gezegd in dat NTA nooit zal prijsgeven wie de (sleutel)respondenten zijn. NTA heeft tijdens het interview tegen die achtergrond niets gezegd over wie de (sleutel)respondenten waren in de gemeente.
56. Het veldwerk door NTA is steeds gestart op het moment dat de veldwerker van NTA de gemeente binnenkomt. Het veldwerk houdt dus niet één-op-één verband met een eventueel bezoek van een veldwerker aan een moskee of andere besloten plaats. En als werd gesproken met een moskeebezoeker, betekent dat niet ook zonder meer dat zo'n gesprek in de moskee plaatsvond, aldus NTA.
57. Daarnaast betekent veldonderzoek volgens NTA niet ook dat NTA fysiek toegang dient te krijgen tot bepaalde (besloten) plaatsen. Het gaat vooral om de gesprekken met

(sleutel)respondenten. Dit zijn als gezegd leden van de islamitische samenleving en veelal ook moskeebezoekers. Deze gesprekken kunnen overal plaatsvinden. Gelet daarop is het volgens NTA ook onmogelijk dat de (sleutel)respondenten er niet van op de hoogte waren dat zij in een onderzoek van NTA betrokken waren. Blijkens de door NTA afgegeven en ook door de (sleutel)respondenten gevraagde anonimiteitsverklaring, hebben zij hun betrokkenheid bij het NTA onderzoek niet met derden willen delen. Dat zouden zij volgens NTA nog altijd niet willen doen, uit angst voor de eventuele gevolgen daarvan. Tijdens het NTA-onderzoek waren de respondenten bereid om openheid van zaken te geven op basis van vertrouwelijkheid, omdat zij hebben willen laten zien dat het binnen hun lokale gemeenschap goed gaat als het gaat om het tegengaan van radicalisering en het voorkomen van extremisme. Op basis van de afgelegde interviews kan niet met zekerheid worden vastgesteld of aan de (sleutel)respondenten een (concept)uitwerking van hun bijdrage c.q. antwoorden is voorgelegd door NTA. Er bestaan sterke indicaties dat dit niet is gebeurd.

58. De veldwerkers van NTA zouden volgens NTA ook altijd hun eigen naam in het onderzoek hebben gebruikt. Dit kon ook niet anders volgens NTA, niet alleen wettelijk gezien maar ook praktisch niet omdat het om een kleine gemeenschap zou gaan.
59. Op dit punt, dus over de wijze waarop de veldwerkers van NTA zich hebben gepresenteerd tijdens hun onderzoek, hebben wij gelet op het vorige randnummer 58 en het beschrevene onder randnummer 44, tegenstrijdige verklaringen ontvangen tijdens de interviews. Door ons is niet vast te stellen welke verklaring (on)juist is.
60. Een veldwerker zou nooit op eigen initiatief, zonder (sleutel)respondent aan de betreffende moskeeën een bezoek hebben gebracht, aldus NTA. De veldwerkers van NTA hebben alle vier de moskeegemeenschappen/organisaties binnen de gemeente gesproken volgens NTA, en zij hebben aan drie van vier moskeeën met (sleutel)respondenten één of meerdere bezoeken gebracht. Aan de Anwar-e-Ashrafia moskee zou door NTA geen bezoek zijn gebracht. Een en ander hebben wij niet kunnen verifiëren.
61. En, zo gaf NTA aan, als een moskee werd bezocht was dat vaak op een moment waarop er weinig andere moskeebezoekers aanwezig waren en op een plek waar überhaupt niet veel andere moskeebezoekers kwamen. Denk aan een bestuursruimte of een leslokaal. In die setting, dus als een veldwerkers van NTA met een (sleutel)respondent en dus met een bekende van de betreffende moskee in de moskee was, zou het niet gebruikelijk zijn (geweest) dat aan de veldwerker werd gevraagd "wie ben jij". Er werd veelal alleen gegroet, aldus NTA.
62. Gelet op deze uitleg door NTA over de toegepaste onderzoeksmethode in de gemeente, stellen wij vast dat de methode van participerende observaties (mede) inhield dat andere personen dan respondenten zoals moskeebezoekers, feitelijk

geobserveerd konden worden en dus deel van het NTA-onderzoek konden uitmaken, en daarvan ook onderdeel hebben uitgemaakt zowel op openbare als besloten plaatsen. Dit evenwel zonder dat deze andere personen – toch – daarvan op de hoogte waren of zonder uitdrukkelijke navraag door henzelf bij de veldwerker of de (sleutel)respondent konden zijn. Zie hierover uitgebreider hierna, in het bijzonder onder randnummers 75 en 85.

63. Voorts zijn door de veldwerkers van NTA openbare activiteiten gevolgd. Lezingen, predikers en preken zijn te vinden respectievelijk te volgen via internet. Fysieke aanwezigheid in een moskee zou daarvoor niet per se nodig zijn, aldus NTA.
- e. Onderzoeksvraag 1e: betrokkenheid andere (overheids)organisaties
64. Een aantal vragen tijdens de afgelegde interviews is erop gericht geweest duidelijkheid te verkrijgen over de eventuele betrokkenheid van andere (overheids)organisaties bij het NTA-onderzoek in de gemeente, zoals de NCTV.
65. Volgens betrokkenen zijn de (overheids)organisaties zoals omschreven onder randnummers 20 t/m 22 van dit rapport betrokken geweest, zoals daar is beschreven.
- f. Onderzoeksvraag 1f: wijze waarop informatie is bewaard door de gemeente en met welke organisaties die informatie is gedeeld
66. Ook zijn betrokkenen gevraagd naar hun kennis over de wijze waarop informatie verband houdende met het NTA-onderzoek is bewaard c.q. verzameld binnen de gemeente, en met welke externe organisaties het onderzoek (niet) is gedeeld.
67. Door een aantal betrokkenen van de gemeente is aangegeven dat met gegevens rondom het thema radicalisering, bijzonder zorgvuldig werd (en wordt) omgegaan. Voorts werd aangegeven dat het rapport van NTA intern is opgeslagen op een harde schijf. Het gaat om een digitale locatie die alleen geraadpleegd kan worden door een zeer beperkt aantal mensen binnen het cluster radicalisering. De digitale rechten tot de betreffende locatie worden toegekend en beheerd door de afdeling Informatie & Automatisering van de gemeente. Bij wisseling van medewerkers worden die machtigingen zo nodig aangepast. Daar zou men scherp op zijn.
68. Verder gaven een aantal betrokkenen van de gemeente aan dat hoewel initieel de gedachte bestond om het rapport van NTA te delen met de gemeenten Delft en Den Haag gelet op de achtergronden zoals beschreven onder randnummer 21 van dit rapport, het rapport uiteindelijk niet extern zou zijn gedeeld door de gemeente. Dit zou zo zijn afgesproken met NTA. In de ontvangen stukken hebben wij gelezen dat tussen de gemeente en NTA op enig moment is verkend om het NTA rapport te delen met "de veiligheidspartners". Welke organisaties daarmee worden bedoeld, is niet duidelijk. Er is niet vastgesteld of tot het delen van het NTA rapport met een of meerdere andere organisaties uiteindelijk concreet is besloten.

69. Op enig moment is binnen de gemeente bekend geworden dat de NCTV de beschikking heeft gekregen over het rapport van het NTA-onderzoek over de gemeente. Door in ieder geval één betrokkene van de gemeente zou erop zijn aangestuurd om intern digitaal onderzoek te laten plaatsvinden om na te gaan of het rapport vanuit de gemeente is gedeeld met de NCTV. Uit ontvangen mailwisseling van december 2021 volgt dat door de afdeling Informatie & Automatisering van de gemeente, uitgebreid archiveringsonderzoek is gedaan in dit verband. Er zouden geen e-mailberichten zijn gevonden die erop wijzen dat het onderzoek van NTA vanuit de gemeente is gedeeld met externen.
70. Op de vraag aan NTA of het rapport door NTA aan de NCTV is gedeeld, werd aangegeven dat vanwege de overgang naar een ander ICT-systeem de e-mails van voor 2019 niet meer beschikbaar zouden zijn. In algemene zin kan volgens NTA gesteld worden dat vanuit de gemeente of NTA een peer-review kan worden uitgevoerd ter kwaliteitscontrole. Dit gebeurt met individuele deskundigen, niet met organisaties. Na afloop van de peer-review dient het rapport verwijderd te worden, aldus NTA. Dit zou door NTA tijdens de intake met de gemeente besproken zijn als één van de kwaliteitswaarborgen. Op basis van deze toelichting kan niet worden vastgesteld of het rapport met de NCTV is gedeeld. We merken in dit verband op dat in de offerte van NTA van 8 oktober 2017 wordt beschreven dat aan het uit te brengen rapport door NTA-rapport de classificatie 'geheim' zou worden toegekend door NTA, inhoudende dat het rapport alleen met de directe opdrachtgever zou worden gedeeld. Die classificatie is met hoofdletters vermeld op het voorblad van het NTA rapport.
- g. Onderzoeksvraag 1g: rol gemeentesecretaris en het gemeentebestuur bij NTA-onderzoek
71. Tot slot is tijdens de interviews nog eens expliciet gevraagd naar de eventuele rol van de gemeentesecretaris en het gemeentebestuur bij (opdrachtverlening ten behoeve van) het NTA-onderzoek.
72. Volgens betrokkenen was de gemeentesecretaris niet betrokken. Wat de rol van de burgemeester betreft wordt verwezen naar randnummers 26 t/m 28 van dit rapport. Ten aanzien van die rol van de burgemeester wordt hier nog opgemerkt dat hij tijdens het interview aangaf, zou hij geweten hebben dat het onderzoek door NTA zou inhouden dat al dan niet deels op - in zijn woorden - heimelijke wijze onderzoek zou worden gedaan, hij daarvan had gevonden dat niet de gemeente maar de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: "AIVD") daarvoor verantwoordelijk en bevoegd zou zijn. De gemeente heeft, zo gaf de burgemeester aan, niet de kennis om dergelijke onderzoeken kritisch te beoordelen of te begeleiden. Daar zijn landelijke diensten voor.

73. Het college en de raad hebben volgens betrokkenen bij het NTA-onderzoek geen rol of daarover wetenschap gehad. Deze organen zijn over een of ander aangaande het NTA-onderzoek door de burgemeester of vanuit de ambtelijke organisatie niet op de hoogte gesteld. Verwezen wordt hiervoor naar randnummers 32 en 33 van dit rapport.

### **III. Intermezzo; beschouwing over methodologie**

74. In het rapport van NTA ontbreekt zoals hiervoor al vermeld, een verantwoording van de methodologie. Daarin wordt alleen vermeld dat naast diverse interviews en observaties, gebruik is gemaakt van open bronnen. En omdat veel informatie verzameld zou zijn door middel van participerende observaties, is daarvan in het rapport vanwege de privacywetgeving geen weergave van gegeven, aldus NTA. Wat de methode van participerende observaties inhoudt, is niet beschreven in het rapport van NTA.
75. Op basis van de terugkoppeling van zowel een aantal betrokkenen van de gemeente als van NTA bij onderzoeksvraag 1d, kan worden geconcludeerd dat betrokkenen ervan op de hoogte waren dan wel hadden moeten zijn geweest dat de methode van participerende observaties mede inhield dat personen onderdeel van het onderzoek konden worden zonder dat zij daarvan op de hoogte waren of konden zijn. Althans, zij konden dat pas zijn als zij zelf actief navraag zouden doen bij de voor hen onbekende veldwerker(s) van NTA maar voor hen naar alle waarschijnlijkheid bekende (sleutel)respondenten. Binnen de sociaal vertrouwelijke setting van een moskee is het doen van navraag in die situatie niet waarschijnlijk te achten.
76. Mede tegen deze achtergronden en omdat NTA in het rapport aangeeft gebruik te hebben gemaakt van een antropologische methode zonder daarvan een verantwoording te geven, is prof. dr. P.J. Pels (hierna: "Pels") benaderd en gevraagd in het algemeen zijn visie te geven over methodologie bij onderzoeken naar netwerken binnen samenlevingen. Pels is binnen de Universiteit Leiden hoogleraar culturele antropologie en sociologie van Afrika. Pels heeft in zijn carrière in meerdere capaciteiten bijgedragen aan de internationale discussie in zijn vakgebied over onderzoeks-ethiek. Het gaat onder andere om door Pels geleverde bijdragen aan discussies over ethische codes, mede door Pels verricht onderzoek naar wetenschapsfraude en mede door hem opgestelde protocollen voor datamanagement en verhouding van onderzoekers tot privacywetgeving.
77. Als eerste werd door Pels stilgestaan bij de relevantie van de locatie waar onderzoek plaatsvindt. Het duiden van de onderzoekslocatie is volgens hem van essentieel belang bij onderzoek binnen samenlevingen, dus bij etnografisch onderzoek. Dit omdat de locatie sterk van invloed is op de ethische vragen c.q. aspecten die daarbij kunnen spelen. Het gaat bij het duiden van de locatie vooral om twee dimensies: enerzijds of het gaat om een besloten plaats dan wel een publieke ruimte, en

anderzijds de rol van de overheid als (de opdrachtgever van de) onderzoeker binnen die plaats. Die rol te bepalen aan de hand van de mate waarin het gaat om een politiek en maatschappelijk beladen c.q. gevoelige kwestie.

78. Het voorgaande, indachtig het onderzoek dat blijkt de daarover verschenen mediaberichtgeving door NTA heeft plaatsgevonden binnen gemeenten<sup>5</sup>, zou volgens Pels tot het volgende uitgangspunt leiden:

Bij gebedshuizen zoals kerken en moskeeën gaat het feitelijk om semi-besloten ruimtes. Onbeperkte toegang wordt pas verkregen bij bepaalde kwalificaties van de persoon alsook rol van die persoon binnen de betreffende religieuze groep (eerste dimensie). En in het geval van moskeeën gaat het daarnaast om semi-besloten plaatsen waar een religieuze minderheidsgroep zich in vertrouwen begeeft zodat toegang tot moskeeën door de overheid reeds om die reden politiek beladen is (tweede dimensie). Gelet op deze twee dimensies dient een onderzoeker (ook en zeker indien in opdracht van een gemeente onderzoek wordt gedaan, vanuit antropologisch perspectief extra moeite betrachten opdat zijn identiteit en rol als onderzoeker (waartoe behoort, het doel van het onderzoek en de opdrachtgever) voor elke deelnemer van het onderzoek op die semi-besloten plaats bij de start van het onderzoek bekend kan worden en uiteindelijk ook wordt.

79. Openheid en daarmee verantwoording van de onderzoeker over zijn rol en de te onderzoeken probleemstelling neemt in importantie toe naar mate de politieke en maatschappelijke gevoeligheid van het onderzoek(sonderwerp) groter is. Die verantwoording heeft als essentieel te gelden volgens Pels voor de rechtvaardiging van de kennis en informatie die tijdens het onderzoek wordt vergaard.
80. Of en op welke wijze je als onderzoeker in een gemeenschap wordt toegelaten en dus welke kennis en informatie je kan vergaren, is volgens Pels sterk afhankelijk van de autoriteit van (om in de termen van NTA te spreken) de (sleutel)respondenten. Bij het toepassen van de methode van participierend observeren nemen deze (sleutel)respondenten een centrale rol in. Een belangrijke kanttekening die Pels in dit verband plaatst is dat de methode van participierend observeren op zichzelf gezien zeker niet inhoudt dat de kennis over het onderzoek en het doel per definitie alleen bij de onderzoeker en de (sleutel)respondenten mag berusten. De tegenovergestelde situatie is volgens hem (wel) het start- en uitgangspunt: (sleutel)respondenten zijn als zogenoemde "gate-keepers" essentieel voor de onderzoeker om 'aan de poort' toegang te kunnen verkrijgen tot de gehele onderzoeksgroep, op basis van openheid en transparantie.
81. De (sleutel)respondenten dienen als het ware als vertrouwensschakel tussen de onderzoeker en de te onderzoeken groep. Die schakel en de introductie van de

---

<sup>5</sup> Zie in het bijzonder <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/19/stop-met-argwaan-tegen-moslimgemeenschappen-a4062324> waarin uitvoerig over de onderzoeksmethode wordt gesproken.

onderzoeker door de (sleutel)respondenten binnen de groep, vormt de legitimatie van het (politiek beladen) onderzoek en daarmee van de onderzoeker. Tevens legitimeert die schakel de plek die de onderzoeker op basis van openheid verkrijgt in het krachtenveld waarbinnen de onderzoeker zich zal begeven om onderzoek te kunnen verrichten.

82. Indien geen of niet volledige openheid wordt geboden door de onderzoeker ligt aan de basis van het onderzoek door een gemeente ter preventie van radicalisering, wantrouwen over de groep waarbinnen die radicalisering zou kunnen plaatsvinden. Reeds om die reden kan een methode waarbij slechts (sleutel)respondenten van het onderzoek en het doel afweten, niet leiden tot de door de onderzoeker beoogde inzichten over de netwerken binnen de betreffende groep.
83. Resumerend: een (deels) onaangekondigd en (gedeeltelijk) niet-openbaar onderzoek, dus onderzoek zonder dat alle deelnemers kennis hebben van het onderzoek(sdoel), staat volgens Pels haaks op het antropologische uitgangspunt van openheid en transparantie (ook) als het gaat om onderzoeken naar netwerken binnen samenleving. Een (deels) onaangekondigd en (gedeeltelijk) niet-openbaar onderzoek is alleen dan aanvaardbaar als daarvoor een zogenoemd 'overriding concern' bestaat. Een essentieel aspect ook in de antropologie bij het vaststellen of een dergelijk overstijgend belang speelt, is eerst de vaststelling of voor het op die onderzoekswijze beogen te beschermen van dat belang, een juridische grondslag bestaat.

#### **IV. Beoordeling rechtmatigheid laten uitvoeren NTA-onderzoek**

84. In dit hoofdstuk volgt onze beoordeling van (de opdracht tot) het laten uitvoeren van de rechtmatigheid van het NTA-onderzoek, aan de hand van een zevental onderzoeksvragen zoals omschreven onder punt 2 van bijgevoegde onderzoeksopzet. Van belang om op te merken is dat het hierbij primair gaat om een beoordeling van de opdrachtverlening en de rol van de gemeente daarin, bezien in samenhang met de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd door NTA. Voor deze beoordeling wordt geput uit de feiten en omstandigheden zoals verkregen naar aanleiding van de afgelegde interviews, alsook gebaseerd op de van de gemeente ontvangen documentatie.

NB. We benadrukken dat het dus niet gaat om en ook geen oordeel wordt gegeven over de rechtmatigheid van de handelwijze van NTA bij het verrichten van het onderzoek als zodanig. Niet alleen ziet de onderzoeksopdracht daar niet op, bovendien beschikken wij niet over voldoende informatie om daarover een sluitend oordeel te kunnen geven. Het feitenonderzoek heeft zich dus specifiek gericht op de rol van de gemeente in het kader van het onderzoek van NTA.

85. Als vertrekpunt voor deze beoordeling hebben wij een kernconclusie geformuleerd welke is gebaseerd op de uitkomsten van de afgelegde interviews en ontvangen

stukken zoals besproken in hoofdstuk II van dit rapport. Die kernconclusie luidt als volgt:

De toegepaste methode van participierend observeren door NTA als vorm van 'non-informed onderzoek' heeft ingehouden dat aan de hand van interactie en dus gesprekken met (sleutel)respondenten binnen die infrastructuur observaties zijn gedaan door NTA, zowel op openbare als op besloten plaatsen waar anderen dan (sleutel)respondenten zich hebben begeven. Hoewel wij niet hebben kunnen vaststellen dat er sprake is geweest van 'undercover-activiteiten', is in het bijzonder als het gaat om aan moskeeën afgelegde bezoeken door veldwerkers van NTA tezamen met (sleutel)respondenten, een vooraf voorzienbare situatie ontstaan waarin vanwege de toegepaste onderzoeksmethode (is geaccepteerd dat) andere moskeebezoekers zijn geobserveerd door NTA, zonder dat die personen zich daarvan bewust waren of konden zijn als zij niet zelf actief navraag zouden doen. Dat ook navraag zou worden gedaan door die derden binnen de vertrouwelijke setting van een moskee alwaar de (sleutel)respondenten wel en de veldwerkers niet bekend waren, is volgens ons niet waarschijnlijk te achten. Hoewel niet kan worden vastgesteld tot in hoeverre de betrokkenen van de gemeente hiervan op de hoogte waren, was bij de betrokkenen van de gemeente wel vooraf bekend en ook de bedoeling dat het NTA-onderzoek niet vooraf (en evenmin achteraf) bekend zou worden. Ook was bij de betrokkenen van de gemeente genoegzaam bekend dat de moskeeën en daarmee de moskeebesturen en -bezoekers, een belangrijke schakel vormen binnen de islamitische infrastructuur in Zoetermeer en zij daardoor een belangrijke rol zouden (kunnen) gaan spelen bij het onderzoek door NTA. Gelet daarop en in acht genomen de kennis vooraf van de betrokkenen van de gemeente en de burgemeester over de methode participierend observeren is daarmee door hen geaccepteerd dat personen onderdeel van de door NTA verrichte observaties zouden kunnen worden (en ook zijn geweest) die daarvan niet op de hoogte konden zijn zonder zelf actief navraag te doen, en op basis van welke observaties persoonsgegevens zouden (kunnen) worden verwerkt. Dat de netwerkanalyse volgens de betrokkenen van de gemeente en volgens NTA plaatsvond op het niveau van organisaties en locaties en niet op het niveau van personen, kunnen wij tot op zekere hoogte wel volgen, maar dat doet aan het voorgaande niet af. Wij beschouwen dat onderscheid tussen organisaties/locaties enerzijds en personen anderzijds, als van meer theoretische aard, welk onderscheid bovendien niet (volledig) wordt ondersteund door de wijze waarop het onderzoek in de praktijk heeft plaatsgevonden, in die zin dat het onderzoek zich in de praktijk toch ook op personen heeft gericht, althans personen in ieder geval in dit onderzoek zijn betrokken.

86. Alvorens wij aan de hand van deze kernconclusie een juridische beoordeling maken van de opdrachtverlening tot en het laten uitvoeren van het NTA-onderzoek, volgt hierna eerst een beschrijving van het wettelijke kader op basis waarvan wij die beoordeling hebben gemaakt.

a. Wettelijk kader

- Artikel 172 Gemeentewet

87. Door betrokkenen is aangegeven dat opdrachtverlening aan NTA direct verband houdt met het gegeven dat de burgemeester ingevolge artikel 172 lid 1 Gemeentewet belast is met en daarmee bevoegd is tot handhaving van de openbare orde. Uit lid 2 van dit artikel volgt dat de burgemeester bevoegd is overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde niet alleen te beëindigen, maar ook te beletten. De burgemeester bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie. Ingevolge lid 3 is de burgemeester bevoegd bevelen te geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde, niet alleen bij verstoring van de openbare orde maar ook bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.

88. De wetgever geeft de volgende toelichting over artikel 172 Gemeentewet:<sup>6</sup>

"Dit artikel geeft een algemene wettelijke grondslag voor de bevoegdheid van de burgemeester tot handhaving van de openbare orde. (...) Met handhaving wordt in dit artikel bedoeld op de zorg voor het feitelijk bewaren en herstellen van de openbare orde. Het onderhavige artikel maakt de burgemeester niet alleen bevoegd maar legt op hem ook de plicht om de openbare orde te handhaven. Hij is met deze taak belast omdat hij als eenhoofdig orgaan tot de op dit gebied vereiste snelle en doeltreffende besluitvorming in staat is."

89. Zoals deze passage uit de memorie van toelichting illustreert, is het begrip openbare orde niet eenduidig af te bakenen.<sup>7</sup> Vaak wordt dit begrip binnen de interne organisatie van gemeenten - zo ook blijkens de afgelegde interviews - in één adem genoemd met het begrip veiligheid. Dus, dat de burgemeester bevoegd zou zijn tot handhaving van de openbare orde en veiligheid. Tot op zekere hoogte is dit ook zo als gekeken wordt naar de bevoegdheidstoedeling verband houdende met de handhaving van de openbare orde in de Gemeentewet (o.a. artikelen 172, 172a/b, 175/176), specifieke andere wetten in formele zin (Opiumwet, Wet tijdelijk huisverbod, Wet openbare manifestaties) en algemene plaatselijke verordeningen (Algemene plaatselijke verordening Zoetermeer). Achter de inzet van bevoegdheden op grond van de genoemde regelingen schuilen immers zekere veiligheidsaspecten. Dit komt omdat het begrip veiligheid verwant is aan het begrip openbare orde.<sup>8</sup> Het bij de uitvoering van bevoegdheden laten samenvallen van de begrippen openbare orde en veiligheid, kan evenwel problematisch zijn. Reeds omdat aan dat begrip veiligheid invulling wordt gegeven in verschillende wettelijke regelingen en welke invulling gepaard kan gaan met een inbreuken op rechten van burgers én in welk verband

---

<sup>6</sup> *Kamerstukken II 1985-1986, 19403, nr. 3, p. 147.*

<sup>7</sup> Zie ook M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Wolters Kluwer: 2017 (hierna: "De Jong e.a. 2017"), p. 10, 11 en 301.

<sup>8</sup> De Jong e.a. 2017, p. 301.

taken zijn toebedeeld aan andere bevoegde gezagen dan de burgemeester. Denk aan veiligheidstaken vallend onder de verantwoordelijkheid van de minister van Defensie, taken van de AIVD (een directoraat-generaal) die behoren tot de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de NCTV die valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid.

90. Wel kan in algemene zin worden gesteld dat gemeenten met name een preventieve rol hebben bij de aanpak van radicalisering, waarbij de burgemeester als eindverantwoordelijke voor de openbare orde als bedoeld in artikel 172 Gemeentewet een belangrijke rol speelt. Deze rol wordt bevestigd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in de factsteet 'De rol van gemeenten in de aanpak van radicalisering'.<sup>9</sup>
- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
91. Ingevolge afdeling 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: "Awb") dient een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren (artikel 3:2 Awb), weegt het bestuursorgaan de bij het besluit betrokken belangen af (artikel 3:4 lid 1 Awb) en mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (artikel 3:4 lid 2 Awb).<sup>10</sup>
92. Deze bepalingen borgen daarmee de zorgvuldige voorbereiding van besluiten en de evenredigheid als onderdeel van de te maken belangenafweging door bestuursorganen ten behoeve van die besluitvorming. Tot de te betrachten zorgvuldigheid en evenredigheid behoort ook, zo is ons inziens goed verdedigbaar, dat een bestuursorgaan zich ervan heeft te vergewissen dat een onderzoek op zorgvuldige wijze zal plaatsvinden, na juiste afweging van alle betrokken belangen.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Zie <https://vng.nl/publicaties/de-rol-van-gemeenten-in-de-aanpak-van-radicalisering>.

<sup>10</sup> Afdeling 3.3 Awb ziet op advisering, waarbij onder het begrip adviseur wordt verstaan "een persoon of college, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten en niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan." De woorden "krachtens wettelijk voorschrift" maken dat ook de lagere wetgever zoals de gemeenteraad een adviesrelatie als bedoeld in afdeling 3.3 Awb in het leven kan roepen. Hoewel de Algemene plaatselijke verordening Zoetermeer mede voorschriften bevat omtrent toezicht op en handhaving van de openbare orde, hebben we daarin, in andere verordeningen van de gemeente of in hogere wetgeving, geen bepaling kunnen vinden waarin een adviesrelatie is gecreëerd waaronder de adviesrol van NTA zou kunnen worden geschaard. Dit maakt dat afdeling 3.3 Awb niet van toepassing is, en daarmee evenmin artikel 3.9 Awb dat een vergewisplicht voor het bestuursorgaan inhoudt ten aanzien van de zorgvuldige wijze waarop onderzoek heeft plaatsgevonden. Zoals betoogd onder randnummer 92, menen wij evenwel dat een bepaalde mate van het moet vergewissen als bedoeld in artikel 3.9 Awb reeds onder het bereik valt van de algemene onderzoekverplichting van artikel 3:2 Awb welke bepaling wel van toepassing is op adviseurs die niet bij of krachtens wettelijk voorschrift zijn belast met advies indien ingeschakeld door een bestuursorgaan.

<sup>11</sup> Vgl. *Kamerstukken II 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 74 en 75.*

93. In verband met het NTA-onderzoek heeft de gemeente, zo wij hebben begrepen en hebben kunnen nagaan, geen besluit genomen als bedoeld in artikel 1:3 lid 1 Awb. Hoewel er geen beslissingen zijn genomen met een publiekrechtelijke rechtsgevolg, is het voorgaande over afdeling 3.2 Awb hier toch van belang. Ingevolge artikel 3:1 lid 2 Awb zijn op andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten, de afdelingen 3.2 tot en met 3.4 Awb namelijk in beginsel van overeenkomstige toepassing verklaard.
94. Met andere woorden: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals vastgelegd in voornoemde afdelingen van de Awb, waaronder het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel, zijn als hoofdregel ook van toepassing op privaatrechtelijk handelen door de gemeente. Het gaat hierbij niet alleen om het verrichten van feitelijke handelingen, maar ook om het verrichten van rechtshandelingen zoals het sluiten van overeenkomsten. De gemeente heeft een overeenkomst gesloten met NTA waarin aan die partij opdracht is verleend om onderzoek te verrichten.
95. Naast deze bepalingen uit de Awb zijn bij privaatrechtelijk handelen vanzelfsprekend ook bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek (hierna: "BW") van toepassing. Het BW kent een tegenhanger van artikel 3:1 Awb, namelijk artikel 3:14 BW. Die ten opzichte van artikel 3:1 Awb ruimere bepaling (want ook betrekking hebbend op ongeschreven recht) schrijft voor dat een bevoegdheid die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt, niet mag worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van het publiekrecht.
96. Verder geldt dat de privaatrechtelijke eis van redelijkheid en billijkheid, via artikel 3:12 BW, artikel 3:14 BW en artikel 3:1 lid 2 Awb, voor de gemeente geldt bij privaatrechtelijk handelen, waarbij die eis mede wordt ingevuld door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>12</sup>
97. Het gaat, zo kan gesteld worden, bij deze beginselen om gedragsregels die niet gelden voor andere deelnemers aan het rechtsverkeer zoals privaatrechtelijke rechtspersonen. Deze beginselen kunnen er daardoor toe leiden dat de inzet van een commercieel, private partij zoals NTA voor het verrichten van onderzoek in opdracht van een publiekrechtelijke rechtspersoon, eerder als onrechtmatig is aan te merken dan wanneer dat onderzoek in opdracht van een (andere) private partij plaatsvindt.
- Grondrechten uit de Grondwet
98. Bij het in opdracht van de gemeente verrichten van onderzoek door een private partij naar gemeenschappen waarbij een bepaalde religie een centrale rol inneemt, kan sprake zijn van (ongerechtvaardigde) beperking op grondrechten uit de Grondwet. Het gaat hier in het bijzonder om het recht om een godsdienst individueel of in gemeenschap met anderen vrij te belijden (artikel 6 lid 1 Grondwet), het recht tot

---

<sup>12</sup> Zie o.a. HR 27 maart 1987, NJ 1987, 727 (Amsterdam/Ikon).

vereniging (artikel 8 Grondwet), het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 lid 1 Grondwet) en het verbod van discriminatie (artikel 1 Grondwet).

99. Een beperking op deze grondrechten is toegestaan, in de volgende gevallen ten aanzien van:
- het recht van godsdienstvrijheid, indien bij wet voorzien en ziet op de uitoefening van het recht buiten gebouwen en besloten plaatsen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (artikel 6 lid 1 Grondwet);
  - het recht van vereniging, indien bij wet voorzien en in het belang van de openbare orde (artikel 8 Grondwet);
  - eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen (artikel 10 lid 1 Grondwet).
100. Voor beperking van grondwettelijk beschermde rechten, geldt derhalve de eis dat daarvoor een wettelijke grondslag moet bestaan. De op grond van artikel 172 Gemeentewet aan de burgemeester toekomende bevoegdheid in verband met de handhaving van de openbare orde, kan als een wettelijke grondslag dienen voor (een gerechtvaardigde) inbreuk op of beperking van grondrechten.<sup>13</sup>
- Grondrechten uit Verdragen
101. Bij het in opdracht van de gemeente verrichten van een onderzoek door een private partij naar gemeenschappen waarbij een bepaalde religie een centrale rol inneemt, kan ook inmenging op een aantal in verdragen neergelegde grondrechten aan de orde zijn. Belangrijke verdragen in dit verband zijn het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: het "IVBPR") en in meerdere mate gelet op de omvang van de beschikbare uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: "het Hof"), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: het "EVRM").
102. Het gaat bij een onderzoek als hiervoor beschreven ten aanzien van mogelijke inmenging op verdragsrechten in ieder geval om het recht voor personen op respect voor privé- en familielevens (artikel 8 EVRM; artikelen 6 en 23 IVBPR), het recht op vrijheid van godsdienst (artikel 9 EVRM; artikel 18 IVBPR), het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM; artikel 18 IVBPR), het recht op vrijheid van vergadering en vereniging (artikel 11 EVRM; artikelen 21 en 22 IVBPR) en het verbod op discriminatie (artikel 14 EVRM; artikel 20 IVBPR).

---

<sup>13</sup> Zie bijv. De Jong e.a. 2017, p. 14 en 15.

103. Als we kijken naar het EVRM, dan wordt (ook) daarin (zij het anders dan in de Grondwet) per grondrecht omschreven wanneer en onder welke voorwaarden een beperking van dat grondrecht is toegestaan. Ten aanzien van:
- het recht op respect voor privé- en familielevens volgt uit artikel 8 lid 2 EVRM dat inmenging op dat recht door de overheid verboden is, behoudens het geval dat dit in overeenstemming gebeurt met de wet én noodzakelijk is in een democratische samenleving gelet op de belangen van nationale veiligheid, ter bescherming van de openbare orde, ten behoeve van de economische belangen van het land, ter voorkoming van wanorde of strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen;
  - het recht op vrijheid van godsdienst volgt uit artikel 9 lid 2 EVRM dat de vrijheid om die godsdienst tot uiting te brengen alleen aan beperkingen onderworpen mag worden indien voorgeschreven bij wet én indien noodzakelijk in een democratische samenleving gelet op de belangen van nationale veiligheid, ter bescherming van de openbare orde, voor de bescherming van de gezondheid of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen;
  - het recht op vrijheid van meningsuiting volgt uit artikel 10 lid 2 EVRM dat dit recht onderhevig mag zijn aan formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of straffen indien voorgeschreven bij wet én indien noodzakelijk in een democratische samenleving onder andere gelet op de belangen van nationale veiligheid, publieke veiligheid, ter voorkoming van wanorde of strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen;
  - het recht op vrijheid van vergadering en vereniging volgt uit artikel 11 lid 2 EVRM dat geen beperkingen mogen worden opgelegd op het uitoefenen van dit recht anders dan voorschreven bij wet én indien noodzakelijk in een democratische samenleving gelet op de belangen van nationale veiligheid, publieke veiligheid, ter voorkoming van wanorde en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen;
  - het verbod op discriminatie volgt uit artikel 14 dat geen beperking op dat verbod zijn toegestaan, dus dat het verboden is en blijft om te discrimineren op basis van onder andere etniciteit, huidskleur, taal, religie en politieke mening.
104. Inmenging op en dus beperkingen van deze grondrechten zijn (behoudens het verbod op discriminatie) toegestaan indien bij wet voorzien en noodzakelijk, in het belang van de openbare orde, nationale veiligheid en ter bescherming van de rechten en

vrijheden van anderen. Het gaat om niet-absolute rechten met algemene beperkingsclausules.<sup>14</sup>

105. Wat betreft de vraag of sprake is van een inbreuk op één van de genoemde grondrechten, kan uit de rechtspraak van het Hof worden afgeleid dat een inbreuk op of een inmenging in de uitoefening van een grondrecht, snel wordt aangenomen indien een individueel belang binnen het bereik van het EVRM valt.<sup>15</sup>
106. Dan volgt de vraag of sprake is van een ongerechtvaardigde inbreuk op een grondrecht, gelet op de voorwaarden voor een inmenging als genoemd in de betreffende bepalingen uit het EVRM (zie randnummer 103).
107. In de eerste plaats wordt in dat verband door het Hof beoordeeld of de beperking enige basis heeft in het nationale recht (*prescribed by law*) en of die basis ook is gericht op de beperking van het recht in kwestie.<sup>16</sup> Ook wordt door het Hof gekeken naar de strekking van die wettelijke basis, in het bijzonder wordt beoordeeld of de wettelijke basis en dus de betrokken regel toegankelijk en voorzienbaar is voor burgers (*foreseeable and accessible*).<sup>17</sup> Illustratief in dit verband is de volgende overweging van het Hof:<sup>18</sup>
- "66. Pursuant to the court's case-law, the expression 'in accordance with the law' within the meaning of Article 8 § 2 requires, firstly, that the measure should have some basis in domestic law. It also refers to the quality of the law in question, requiring it to be accessible to the person concerned, who must, moreover, be able to foresee its consequences for him. It must also be compatible with the rule of law (...)".
108. In het algemeen gaat het Hof ervan uit dat indien een regel op behoorlijke wijze is gepubliceerd, aan het vereiste van toegankelijkheid (*accessibility*) is voldaan.<sup>19</sup> Bij wetten in formele zin zoals de Gemeentewet, is daarom in algemene zin sprake van toegankelijke regels.
109. Het vereiste van voorzienbaarheid van de regel (*foreseeability*) houdt verband met de rechtszekerheid. Door het Hof wordt erkend dat beperkingen op grondrechten in regelgeving enige vaagheid mogen kennen want noodzakelijk voor de toepasbaarheid ervan in de praktijk. Beslissend is, zo wordt in de literatuur aangenomen op basis van analyse van arresten van het Hof, of een individu een bepaalde inbreuk op zijn

---

<sup>14</sup> J.H. Gerards, *EVRM - Algemene beginselen*, Den Haag: Sdu 2011 (hierna: "Gerards 2011"), p. 107 en 108.

<sup>15</sup> Gerards 2011, p. 99.

<sup>16</sup> Gerards 2011, p. 115.

<sup>17</sup> EHRM 26 april 1979, *NJ* 1980/146 (Sunday Times).

<sup>18</sup> EHRM 18 oktober 2016, 61838/10 m.nt. m.nt. Y.E. Schuurmans en J. Uzman (Vukota-Bojić t. Zwitserland).

<sup>19</sup> EHRM 28 juni 2001, *NJ* 2002, 181 (Verein t. Tierfabriken).

rechten redelijkerwijs had kunnen voorzien.<sup>20</sup> Is dat niet zo, dan is de wettelijke basis waarop die beperking is gebaseerd en dus de beperking, niet of onvoldoende voorzienbaar en daarmee ongerechtvaardigd.

110. Of een beperking voorzienbaar is, is mede afhankelijk van de precieze aard van de beperking.<sup>21</sup> Blijkens rechtspraak van het Hof worden strenge eisen gesteld aan beperkingen van grondrechten als gevolg van vormen van 'volgen' waarvan de persoon in kwestie zich niet bewust is of kon zijn. Het in het geheim observeren dus, zoals dat zo in de rechtspraak wordt aangeduid. Een heldere overweging van het Hof in dit verband ten aanzien van het recht op respect voor privé- en familielevens (artikel 8 EVRM), is de volgende:<sup>22</sup>

"67. The Court would reiterate its opinion that the phrase 'in accordance with the law' does not merely refer back to domestic law but also relates to the quality of the law, requiring it to be compatible with the rule of law, which is expressly mentioned in the preamble to the Convention (...). The phrase thus implies — and this follows from the object and purpose of Art. 8 — that there must be a measure of legal protection in domestic law against arbitrary interferences by public authorities with the rights safeguarded by par. 1 (...). Especially where a power of the executive is exercised in secret, the risks of arbitrariness are evident (...). Undoubtedly (...) the requirements of the Convention, notably in regard to foreseeability, cannot be exactly the same in the special context of interception of communications for the purposes of police investigations (...). Nevertheless, the law must be sufficiently clear in its terms to give citizens an adequate indication as to the circumstances in which and the conditions on which public authorities are empowered to resort to this secret and potentially dangerous interference with the right to respect for private life and correspondence."

111. Deze overweging van het Hof vrij vertaald en samengevat: de wet moet voldoende indicaties geven van de omstandigheden waarin de betreffende overheidsbevoegdheid dat leidt tot het volgen van een persoon, kan worden uitgeoefend.
112. Belangrijk in dit verband is dat uit latere arresten van het Hof volgt dat voor geheim toezicht, procedurele waarborgen moeten bestaan.<sup>23</sup> Een heldere overweging van het Hof in dit verband is de volgende<sup>24</sup>:

"94. Moreover, since the implementation in practice of measures of secret surveillance of communications is not open to scrutiny by the individuals concerned or the public at large, it would be contrary to the rule of law for the legal discretion granted to the executive or to a judge to be expressed in terms of an unfettered

---

<sup>20</sup> Gerards 2011, p. 120.

<sup>21</sup> Gerards 2011, p. 128.

<sup>22</sup> EHRM 2 augustus 1984, *NJ* 1988, 534 (Malone t. Verenigd Koninkrijk).

<sup>23</sup> Gerards 2011, p. 129.

<sup>24</sup> EHRM 29 juni 2006, EHRC 2007/13 (Weber & Saravia t. Duitsland).

power. Consequently, the law must indicate the scope of any such discretion conferred on the competent authorities and the manner of its exercise with sufficient clarity to give the individual adequate protection against arbitrary interference.

95. In its case-law on secret measures of surveillance, the Court has developed the following minimum safeguards that should be set out in statute law in order to avoid abuses of power: the nature of the offences which may give rise to an interception order; a definition of the categories of people liable to have their telephones tapped; a limit on the duration of telephone tapping; the procedure to be followed for examining, using and storing the data obtained; the precautions to be taken when communicating the data to other parties; and the circumstances in which recordings may or must be erased or the tapes destroyed (...)."

113. Zonder de pretentie te hebben uitputtend te zijn als het gaat om de analyse van de rechtspraak van het Hof in dit verband (want niet vereist voor dit rapport), dienen beperkingen van grondrechten bovendien noodzakelijk (waaronder het beginsel van subsidiariteit kan worden geschaard) en proportioneel te zijn.
114. Deze vereisten zijn verwerkt in het tweede lid van de onder randnummer 103 besproken artikelen uit het EVRM. De inbreuk moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving (*necessary in a democratic society*), waarvoor illustratief is een oordeel van het Hof in verband met een beperking op het recht van vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM):<sup>25</sup>
- "62. It must now be decided whether the 'interference' complained of corresponded to a 'pressing social need', whether it was 'proportionate to the legitimate aim pursued', whether the reasons given by the national authorities to justify it are 'relevant and sufficient under Article 10 par. 2' (...)."
115. Als onderdeel van de toets of een beperking noodzakelijk is in voorbedoelde zin, wordt door het Hof in gevallen ook beoordeeld of er minder beperkende maatregelen denkbaar waren om het met de beperking nagestreefde doel te realiseren.<sup>26</sup> Dus, toepassing van het subsidiariteitsbeginsel voor de beoordeling of een inbreuk op een grondrecht (on)gerechtvaardigd was.
- Resumé wettelijk kader
116. Binnen het hiervoor omschreven wettelijke kader waaruit de grenzen volgen die gelden voor de inzet van openbare ordebevoegdheden en waarbinnen zowel grondrechten als het (geschreven) zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel en de

---

<sup>25</sup> EHRM 26 april 1979, *NJ* 1980/146 (Sunday Times).

<sup>26</sup> Gerards 2011, p. 152.

(ongeschreven) beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol spelen, heeft de gemeente zich te bewegen.

117. Dit geldt niet alleen als de gemeente publiekrechtelijke besluiten neemt maar ook voor het verrichten van andere, privaatrechtelijke handelingen namens de gemeente zoals contractvorming ten behoeve van het verrichten van onderzoek door een private partij als NTA.

b. Toepassing wettelijk kader op NTA-onderzoek

118. Aan de hand van de feiten en omstandigheden uit hoofdstuk II van dit rapport en de op basis daarvan onder randnummer 85 door ons geformuleerde kernconclusie, hebben wij beoordeeld of opdrachtverlening aan NTA en de rol daarin van de gemeente bezien in samenhang met de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd door NTA, volgens ons strijd kan opleveren met het hiervoor onder randnummer 87 t/m 117 beschreven wettelijk kader.

- Opdracht tot het verlenen van onderzoek door NTA als commerciële partij

*Artikel 172 Gemeentewet*

119. Onder verwijzing naar het wettelijke kader ten aanzien van artikel 172 Gemeentewet (randnummer 87 t/m 90 van dit rapport), werpt zich de vraag op of opdrachtverlening door de gemeente aan een commerciële, private partij ten behoeve van het uitvoeren van een onderzoek vanwege de preventieve rol bij de aanpak van radicalisering, zich verdraagt met de omvang van de bevoegdheid van de burgemeester tot openbare-ordehandhaving. Tot een adequate beantwoording van deze vraag kan volgens ons niet worden gekomen zonder daarbij te betrekken de manier waarop onderzoek door de betreffende private partij is gedaan in opdracht van de gemeente.

120. Hoewel wij in algemene zin vanuit juridisch opzicht ruimte (en vanuit meer praktisch oogpunt behoefte) voor een gemeente zien voor bepaalde vormen van onderzoek door een commerciële, private partij verband houdende met openbare ordetaken van de burgemeester gelet op de rol van gemeenten bij de (preventieve) aanpak van radicalisering, menen wij dat (deels) onaangekondigd en (gedeeltelijk) niet-openbaar onderzoek binnen en buiten besloten plaatsen, rechtstatelijk bezien binnen het publieke domein behoort te vallen en dus niet door een overheidslichaam of bestuursorgaan kan worden uitbesteed aan een commercieel bedrijf als daarvoor geen uitdrukkelijke wettelijke grondslag bestaat.

121. Een dergelijke specifieke wettelijke grondslag is ons niet bekend, en kan volgens ons ook blijkens de parlementaire geschiedenis niet worden 'ingelezen' in de bevoegdheden verband houdende met de handhaving van de openbare orde uit de Gemeentewet. Evenmin kan deze grondslag worden afgeleid uit de algemene onderzoeksplicht voor bestuursorganen als bedoeld in artikel 3:2 Awb.

Vgl. EHRM 18 oktober 2016, *AB* 2017/418 m.nt. Y.E. Schuurmans e.a. (Vukota-Bojić t. Zwitserland) waarin de wetgever in het naschrift wordt aanbevolen een expliciete grondslag voor geheime observaties op te nemen in titel 5.2 Awb, met een duidelijke verwijzing naar de regels uit (thans) de AVG en het bijbehorende toetsingskader.<sup>27</sup>

122. Ter vergelijking in dit verband wordt ook gewezen op rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep over niet door deze bestuursrechter geaccepteerde gemeentelijke wijze van preventie van bijstandsfraude waarbij taken werden uitbesteed aan een commercieel bedrijf<sup>28</sup>, alsook rechtspraak van de Raad over het bestaan van een voldoende wettelijke grondslag voor een private partij om toezicht te houden op de naleving van regels omtrent studiefinanciering.<sup>29</sup>
123. Voor het actief uitbesteden van taken verband houdende met gemeentelijke handhaving – hier de openbare orde door de burgemeester – dient volgens ons aldus een wettelijke basis te bestaan. Die basis is vereist vanwege de benodigde voorzienbaarheid voor burgers van mogelijke inmengingen op hun privéleven, alsook ter borging van de kwaliteit en betrouwbaarheid van het in te zetten bedrijf, ter voorkoming dat commerciële belangen de uitkomst van de uitvoering van de publieke taak beïnvloeden en zodat sprake blijft van voldoende sturing van het bedrijf door het betrokken overheidsorgaan.<sup>30</sup>
124. Tegen deze achtergronden concluderen wij dat voor opdrachtverlening door de gemeente aan NTA voor het verrichten van onderzoek op basis van de methode participerende observaties, geen wettelijke grondslag is aan te wijzen. Er zijn blijkens hoofdstuk II van dit rapport bovendien andere, minder vergaande middelen denkbaar waarvoor wel een wettelijke grondslag gevonden kan worden, zodat bij de opdrachtverlening door de gemeente aan NTA voor het verrichten van onderzoek op basis van de participerende observatie methode, waarschijnlijk ook niet wordt voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel.
125. Een (deels) onaangekondigd en (gedeeltelijk) niet-openbaar onderzoek door of in opdracht van een overheidslichaam of bestuursorgaan, zonder dat daarvoor een op de handhaving van de openbare orde gebaseerde grondslag bestaat, heeft primair plaats te vinden door de politie, in de voorfase van opsporing en ook met het oogmerk om uiteindelijk tot opsporing over te gaan.<sup>31</sup> We hechten eraan zekerheidshalve op te

---

<sup>27</sup> Zie ook: Y.E. Schuurmans & S.H. Ranchordàs, 'The mystery guests in het bestuursrecht: fraudeonderzoek door particuliere recherchebureaus', *NTB* 2016, p. 378-386.

<sup>28</sup> CRvB 16 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2947.

<sup>29</sup> CRvB 2 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4192.

<sup>30</sup> Zie ook T. Barkhuysen, 'Grenzen aan de privatisering van (uitkerings)fraudeonderzoek', *NJB* 2016/136.

<sup>31</sup> Vgl. M.A.D.W. de Jong, 'De burgemeester als misdaadbesteder: reddingsboei of dwaallicht?', in: L.J.J. Rogier e.a., *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme*, (VAR-adviezen nr. 138), Bju: Den Haag 2007, p. 75.

merken dat van (een reden tot) opsporingsonderzoek bij opdrachtverlening aan NTA blijkens de afgelegde interviews overigens geen sprake is geweest.

*Grondrechten*

126. Artikel 172 Gemeentewet kan zoals besproken in algemene zin als wettelijke basis fungeren voor gerechtvaardigde inbreuken op grondrechten. Onder verwijzing naar het wettelijke kader aangaande grondrechten (randnummer 98 t/m 115 van dit rapport) menen wij evenwel dat een (deels) onaangekondigd en (gedeeltelijk) niet-openbaar onderzoek en op basis daarvan verwerken van persoonsgegevens als omschreven in onze kernconclusie (randnummer 85), zonder uitdrukkelijke wettelijke grondslag met specifieke waarborgen, op zeer gespannen voet staat en dus strijdig kan zijn met het recht op respect voor privéleven uit artikel 8 EVRM (en de tegenhanger van dat recht uit artikel 10 Grondwet) en het recht op vrijheid van godsdienst uit artikel 9 lid 2 EVRM (en de tegenhanger van dat recht uit artikel 6 lid 1 Grondwet). Want inmenging in die rechten zonder wettelijke basis door handelen van een private partij in opdracht van en daarmee toe te rekenen aan want vallend onder de verantwoordelijkheid van de gemeente, is niet *in accordance with the law*. Zou al een wettelijke basis voor een dergelijke inmenging in artikel 172 Gemeentewet worden gelezen – waarvan wij als gezegd menen dat dit niet kan – dan zou die inmenging volgens ons niet *foreseeable* zijn en ook om die reden niet *in accordance with the law* zijn.

127. Bevestiging voor dit standpunt vinden wij in een arrest van het Hof van 18 oktober 2016 waarin als volgt werd overwogen:<sup>32</sup>

"54. (...) the possibility cannot be excluded that a person's private life may be implicated in measures effected outside a person's home or private premises. A person's reasonable expectation as to privacy is a significant, although not necessarily conclusive, factor (...).

58. The Court has held on several occasions that the reference to 'foreseeability' in the context of secret surveillance measures by State authorities could not be the same as in many other fields (...). Foreseeability in that specific context cannot mean that individuals should be able to foresee when the authorities are likely to resort to secret surveillance so that they can adapt their conduct accordingly. However, especially where a power vested in the executive is exercised in secret, the risks of arbitrariness are evident. The domestic law must be sufficiently clear to give citizens an adequate indication as to the circumstances and conditions under which public authorities are empowered to resort to any such measures (...). In view of the risk of abuse intrinsic to any system of secret surveillance, such measures must be based on a law that is particularly precise, especially as the technology available for use is continually becoming more sophisticated (...).

---

<sup>32</sup> EHRM 18 oktober 2016, AB 2017/418 (Vukota-Bojić t. Zwitserland).

68. In addition, in the context of secret measures of surveillance by public authorities, because of the lack of public scrutiny and the risk of abuse of power, compatibility with the rule of law requires domestic law to provide adequate protection against arbitrary interference with Article 8 rights. The court's assessment in this respect depends on all the circumstances of the case, such as the nature, scope and duration of the possible measures, the grounds required for ordering them, the authorities competent to permit, carry out and supervise them, and the kind of remedy provided by the national law (...).

69. Turning to the present case, it is not in dispute that the surveillance measure applied to the applicant was based on Article 43 read in conjunction with Article 28 (2) of the Social Security Act and Article 96 (b) of the Accident Insurance Act (...).

70. There is no doubt that those provisions were accessible to the applicant. What remains to be established is whether they constituted a sufficiently clear and detailed legal basis for the interference at stake in the instant case.

77. (...) the Court does not consider that the domestic law indicated with sufficient clarity the scope and manner of exercise of the discretion conferred on insurance companies acting as public authorities in insurance disputes to conduct secret surveillance of insured persons. In particular, it did not, as required by the court's case-law, set out sufficient safeguards against abuse. The interference with the applicant's rights under Article 8 was not, therefore, 'in accordance with the law' and there has accordingly been a violation of Article 8 of the Convention."

128. Deze overwegingen uit het arrest vrij vertaald: de betrokken verzekeraar die door het Hof werd aangemerkt als publiek orgaan, heeft zich door het verrichten van geheime observaties in de publieke sfeer ingemengd in het privéleven van de betrokken persoon, welke inmenging als strijdig werd aangemerkt omdat de wettelijke basis die voor een inmenging weliswaar bestond in de nationale wetgeving, onvoldoende precies werd geacht door het Hof. Onvoldoende precies ten aanzien van de reikwijdte, de te volgen procedures en eventuele waarborgen om misbruik en willekeur tegen te gaan. Tegen deze achtergrond werd die inmenging strijdig geacht met het recht op respect voor privéleven als bedoeld in artikel 8 EVRM.
129. Voor dergelijke strijd is niet vereist dat met de daarmee verkregen gegevens iets is gedaan of dat de betrokken persoon daadwerkelijk nadeel van de observatie heeft ondervonden. Immers, veelal komt een betrokken persoon bij geheime observaties niet te weten dat sprake was van in het geheim observeren (of afluisteren). Om die reden wordt door het Hof sterk gehecht aan een adequate wettelijke basis voor dergelijke observaties alsmede een stelsel van procedures zodat die observatiemethode niet lichtvaardig of met willekeur kan worden ingezet.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> EHRM 26 maart 1987, 9248/81 (Leander/Zweden); EHRM 16 februari 2000, 27798/95 (Amann/Zwitserland); EHRM 29 juni 2006, EHRC 2007/13 (Weber & Saravia t. Duitsland).

130. Zie ter vergelijking tevens een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 15 maart 2016.<sup>34</sup> Daarin werd geoordeeld dat voor het in het kader van bestuursrechtelijk onderzoek uitpeilen van de locatie van een voertuig door middel van een peilbaken te bevestigen aan dat voertuig zonder dat de betrokken persoon daarvan afwist, geen nauwkeurige wettelijke basis bestond die voldoet aan de eisen die het Hof daaraan stelt. De inbreuk die met de inzet van een peilbaken werd gemaakt op het recht op respect voor het privéleven berust daardoor volgens de Raad niet op een voldoende duidelijke en voorzienbare en met waarborgen omklede wettelijke grondslag zodat artikel 8 EVRM is geschonden.

*Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*

131. Onder verwijzing naar het wettelijke kader over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (randnummer 91 t/m 97 van dit rapport) en het ingevolge artikel 3:12 BW, artikel 3:14 BW en artikel 3:1 lid 2 Awb ruime toepassingsbereik daarvan (zowel bij publiekrechtelijk als privaatrechtelijk handelen), signaleren wij gelet op het voorgaande voldoende aanknopingspunten voor de conclusie dat na juiste afweging van alle betrokken belangen en vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en evenredigheid, de gemeente, nu daarvoor bovendien een wettelijke grondslag ontbreekt, niet tot het verlenen van een opdracht aan NTA had kunnen komen voor onderzoek op basis van de methode van participerende observaties. De betrokkenen van de gemeente waren voorafgaand aan opdrachtverlening bekend met de strekking van die methode, en dat die methode ook door NTA zou worden gaan toegepast. Hier komt bij dat de betrokkenen van de gemeente en de burgemeester tijdens het onderzoek van NTA nauwelijks een idee hadden wat de veldwerkers van NTA deden, en dat achteraf ook niet zijn nagegaan bij NTA, hoewel daartoe kennelijk wel aanleiding bestond.

- Onderzoek naar specifiek in het NTA-rapport genoemde personen

132. Blijkens de afgelegde interviews en ontvangen documentatie is gebleken dat door de gemeente uitdrukkelijk niet beoogd werd dat NTA op persoonsniveau onderzoek zou gaan verrichten in de gemeente.
133. Wel moet worden vastgesteld dat de vraag kan worden gesteld of met de bewuste keuze voor de onderzoeksmethode van participerende observaties, niet had kunnen worden voorzien door de betrokkenen van de gemeente en de burgemeester dat die methode zou kunnen leiden tot bevindingen over specifieke personen en dus persoonsgegevens die vervolgens door NTA in het rapport zouden worden verwerkt.

---

<sup>34</sup> CRvB 15 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:947, rov. 4.5.5.

- Privacywetgeving ten tijde van het NTA-onderzoek

134. Hoewel aan de bescherming van privacy maatschappelijk gezien wellicht minder aandacht werd besteed dan thans het geval is, was reeds begin 2017 bekend dat vanaf 25 mei 2018 nieuwe en strengere Europese privacy wetgeving van toepassing zou worden. Het gaat om de rechtstreeks werkende Europese algemene verordening gegevensbescherming (Verordening (EU) 2016/679, hierna: "AVG"). In de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: "UAVG") zijn voorschriften opgenomen daar waar de AVG ruimte laat voor nationale invulling.
135. De AVG is de opvolger van de Databeschermingsrichtlijn (Richtlijn 95/46/EG), welke richtlijn in Nederland was omgezet in de (thans vervallen) Wet bescherming persoonsgegevens.
136. Ter illustratie: zo is door de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: "AP") op 27 januari 2017 aan de AVG uitgebreid aandacht besteed in nieuwsberichten, ook zijn door de AP de nodige uitgebreidere 'agenda factsheets' opgesteld.<sup>35</sup>
137. Dit is van belang om hier op te merken aangezien opdrachtverlening aan NTA door de gemeente bijna een jaar na die berichtgeving van het AP plaatsvond, namelijk bij (gerectificeerde) opdrachtbrief van 11 december 2017. Bovendien, NTA heeft in augustus 2018 een vertrouwelijk rapport uitgebracht aan het cluster radicalisering naar aanleiding van het verrichte onderzoek. Toen was de AVG reeds in werking getreden.
138. Uit de afgelegde interviews en ontvangen documentatie is evenwel niet gebleken dat tijdens het onderzoek van NTA voorafgaand aan 25 mei 2018 alsook na die datum, rekening is gehouden met de AVG. Dit terwijl in het rapport van NTA (bijzondere) persoonsgegevens zijn verwerkt. Op de AVG wordt uitgebreider ingegaan in hoofdstuk V van dit rapport.

- Rol gemeentesecretaris en het gemeentebestuur

139. Uit de afgelegde interviews is gebleken dat de gemeentesecretaris geen rol had bij (opdrachtverlening ten behoeve van) het NTA-onderzoek, in gelijke zin het college en de gemeenteraad als zodanig.
140. Blijkens het onder randnummers 40 t/m 42 besproken interne memo en mailcorrespondentie van 13 juli 2017 concluderen wij dat de burgemeester kennis heeft gehad van, althans in ieder geval heeft moeten hebben van de wijze waarop door NTA onderzoek zou worden verricht. Gelet op de onder randnummer 41

---

<sup>35</sup> Zie <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/autoriteit-persoonsgegevens-presenteert-agenda-2017>.

opgenomen citaten uit dat memo, is die methode uitvoerig beschreven specifiek ten behoeve van het toen nog te verkrijgen bestuurlijke akkoord van de burgemeester.

141. Gelet op het gegeven dat de burgemeester bij navraag bekend bleek te zijn met de hoofdopdracht destijds van zowel de AIVD als de NCTV, samen te vatten als het voorkomen van aanslagen en extremisme, bestond er volgens ons voldoende aanleiding voor hem om reserveringen te hebben bij de onderzoeksmethode van NTA. Duidelijk was immers dat onderzoek zou worden verricht door een private partij in opdracht van de gemeente waarbij het de bedoeling was dat het onderzoek niet bekend zou worden en als gevolg waarvan het goed mogelijk was dat personen onderhevig zouden zijn aan het onderzoek zonder dat ze daarvan kennis konden hebben.
142. De voormalige burgemeester lijkt het voorgaande in ieder geval thans te onderschrijven blijkens het met hem afgelegde interview. Verwezen wordt naar randnummer 72 van dit rapport. Tijdens het interview gaf hij namelijk aan dat zou hij als burgemeester hebben geweten dat op geheime wijze onderzoek zou worden gedaan door NTA, hij daarvan had gevonden dat niet de gemeente maar de AIVD en de NCTV voor het doen van dergelijke onderzoeken verantwoordelijk en bevoegd zijn. De gemeente heeft anders dan die landelijke diensten, zo gaf de burgemeester aan, niet de kennis om dergelijke onderzoeken kritisch te beoordelen dan wel te begeleiden.
143. We stellen vast dat noch door de burgemeester, noch door de ambtelijke organisatie over (de toen nog beoogde) wijze van onderzoek door NTA navraag is gedaan bij de AP en de AIVD. Evenmin is over de wijze van onderzoek (extern) juridisch advies ingewonnen.
- Wat met het NTA-onderzoek is gedaan binnen de gemeente en extern
144. Onder verwijzing naar randnummers 68 t/m 69 merken we op dat tijdens de afgelegde interviews is verklaard dat het rapport niet extern is gedeeld door de gemeente want zo afgesproken met NTA. En omdat het cluster radicalisering het standpunt had destijds dat het rapport van NTA nauwelijks nieuwe inzichten bood, is daarmee intern bij de gemeente niets gedaan. Er heeft volgens een aantal betrokkenen van de gemeente geen opvolging plaatsgevonden, ook niet beleidsmatig.
145. Zoals beschreven onder randnummer 70 kan niet worden vastgesteld of het rapport met de NCTV is gedeeld.

**V. AVG en de Wob**

146. Punt 3 van bijgevoegde onderzoeksopzet houdt de aan ons gerichte vraag in hoe de gemeente op basis van huidige wetgeving, bezien vanuit de AVG als de Wob, moet omgaan met informatie aangaande het NTA-onderzoek. Daarover het volgende.

AVG

147. Persoonsgegevens in de zin van de AVG zijn (artikel 4 lid 2) "alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon" waarbij geldt dat "als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon".
148. Van verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG is sprake bij (artikel 4 lid 2) "bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens".
149. Vanwege deze definities en gelet op de inhoud van het rapport van NTA moet worden vastgesteld dat reeds persoonsgegevens zijn verwerkt. Daarin is immers informatie verwerkt over geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen. Bovendien zijn in het NTA rapport bijzondere persoonsgegevens verwerkt, namelijk informatie over onder andere etnische afkomst en religieuze overtuiging. Voor deze bijzondere categorieën van extra gevoelige persoonsgegevens geldt dat verwerking ervan in beginsel verboden is (artikel 9 AVG). Verwerking is alleen toegestaan als er een specifieke uitzondering van toepassing is uit de UAVG (artikelen 22-29 UAVG), of de betrokken persoon uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de verwerking.<sup>36</sup>
150. Nu als gezegd reeds persoonsgegevens zijn verwerkt luidt de te beantwoorden vraag wat de AVG betreft of de gemeente verwerkingsverantwoordelijke is als het gaat om de in het NTA rapport verwerkte persoonsgegevens. Hiervoor is van belang eerst in te gaan op het onderscheid tussen verwerker en een verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG.
151. Een verwerkingsverantwoordelijke is (artikel 4 lid 7) "een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt (...)."

---

<sup>36</sup> Voor het creëren van een wettelijke grondslag voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens door de NCTV is op 9 november 2021 het wetsvoorstel 'Wet verwerking persoonsgegevens coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid' ingediend. Daarover heeft de Afdeling advisering van de Raad van State op 2 september 2021 een kritisch advies uitgebracht; zie *Kamerstukken II 2021/22*, 35958, nr. 4.

152. Een verwerker is (artikel 4 lid 8) "een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat ten behoeve van de verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt".
153. De AVG schrijft verplichtingen voor, zowel voor de verwerker van persoonsgegevens als voor de verwerkingsverantwoordelijke. De belangrijkste verplichtingen gelden evenwel voor de verwerkingsverantwoordelijke. Dit is immers de partij die bepaalt welke persoonsgegevens worden verwerkt, voor welk doel en met welke middelen.<sup>37</sup> Tegen die achtergrond is de verwerkingsverantwoordelijke verplicht passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de verwerking van persoonsgegevens in overeenstemming plaatsvindt met de AVG. Voorts dient de verwerkingsverantwoordelijke ingevolge de AVG (artikel 15) aan de betrokken persoon op verzoek uitsluitel te geven over het al dan niet hebben verwerkt van zijn of haar persoonsgegevens en, wanneer dat het geval is, om inzage te verkrijgen van die persoonsgegevens.
154. Onder verwijzing naar de voorbeeldlijst van de AP die beschikbaar is gesteld als hulpmiddel om te kunnen vast te stellen wanneer sprake is van een verwerker en verwerkingsverantwoordelijke<sup>38</sup>, is volgens ons goed verdedigbaar dat de gemeente geen verwerkingsverantwoordelijke is. Immers, de gemeente heeft NTA niet primair de opdracht gegeven om persoonsgegevens voor de gemeente te verwerken, maar om op basis van onderzoek een netwerkanalyse op te stellen. Hier komt bij dat het NTA is geweest die heeft bepaald welke persoonsgegevens zijn verzameld en de manier waarop het verzamelen plaatsvond, dus met welke middelen.<sup>39</sup> Anders gezegd: NTA heeft zelf de voorwaarden bepaald waaronder en waarmee persoonsgegevens zijn verzameld en hoe deze zouden worden en zijn verwerkt.<sup>40</sup> De gemeente heeft slechts de beschikking gekregen over het NTA-rapport. Het rapport en het dossier van NTA waartoe het rapport behoort, is door NTA niet aan de gemeente overgedragen.
155. Ter vergelijking wordt gewezen op een Afdelingsuitspraak uit 2019<sup>41</sup>, waarin als volgt is overwogen (rov. 4.1):
- "4.1 Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, heeft GGD Flevoland de zeggenschap over de voorbereiding en de inhoud van het advies dat hij in het kader van artikel 2.3.2 van de Wmo 2015 aan het college uitbrengt. Ten behoeve van die zelfstandige advisering wordt een dossier aangelegd, waarin zich onder meer het medische dossier en het verslag van het gesprek met [persoon]

---

<sup>37</sup> Zie ook Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming, Ministerie van Veiligheid en Justitie, januari 2018 (hierna: "Handleiding AVG"), p. 32.

<sup>38</sup> <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/algemene-informatie-avg/verantwoordelijke-en-verwerker>; en dan met name het voorbeeld over het voor advies inschakelen van een advocaat.

<sup>39</sup> Vgl. Handleiding AVG, p. 32.

<sup>40</sup> Vgl. ABRvS 10 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2514, rov. 4.6.

<sup>41</sup> ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3848.

bevonden. Hoewel dat dossier ten grondslag ligt aan het advies, wordt het dossier zelf, zoals het dagelijks bestuur ter zitting van de Afdeling nog een keer heeft bevestigd, niet overgedragen aan het college. Het college heeft alleen de beschikking over het advies. Dat een advies wordt uitgebracht aan het college maakt het niet, zoals de rechtbank terecht heeft geoordeeld, verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens die in het aan de advisering ten grondslag liggende dossier zijn opgenomen."

156. Goed verdedigbaar is eveneens dat de gemeente ook geen verwerker van persoonsgegevens is geweest.<sup>42</sup> Het zij herhaald: een overheidsinstantie is pas verwerker indien dat orgaan persoonsgegevens verwerkt ten behoeve van een andere partij die verwerkingsverantwoordelijke is. Wat het NTA-rapport betreft heeft de gemeente naar onze beoordeling geen persoonsgegevens verwerkt ten behoeve van NTA die gelet op het voorgaande als verwerkingsverantwoordelijke zou kunnen worden aangemerkt.<sup>43</sup>
157. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de verwerking van persoonsgegevens alleen dan rechtmatig is indien en voor zover aan ten minste één van de volgende voorwaarden is voldaan (artikel 6 lid 1):
- de betrokken persoon heeft toestemming gegeven voor de verwerking van zijn persoonsgegevens voor een of meer specifieke doeleinden;
  - de verwerking is noodzakelijk voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokken persoon partij is, of om op verzoek van de betrokken persoon vóór de sluiting van een overeenkomst maatregelen te nemen;
  - de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;
  - de verwerking is noodzakelijk om de vitale belangen van de betrokken persoon of van een andere natuurlijke persoon te beschermen;
  - de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;
  - de verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, behalve wanneer de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de

---

<sup>42</sup> Het is ook goed mogelijk dat een partij geen verwerkingsverantwoordelijke en evenmin verwerker van persoonsgegevens is; zie <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/algemene-informatie-avg/verantwoordelijke-en-verwerker> en dan met name het voorbeeld over het voor advies inschakelen van een advocaat.

<sup>43</sup> Vgl. Handleiding AVG, p. 33.

betrokken persoon die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, zwaarder wegen dan die belangen, met name wanneer de betrokken persoon een kind is.

158. Ingevolge de AVG gelden verplichtingen voor een verwerkingsverantwoordelijke en een verwerker van persoonsgegevens. Ten aanzien van het rapport van NTA zien wij aanknopingspunten voor de conclusie dat de gemeente geen verwerkingsverantwoordelijke of verwerker is in de zin van de AVG.
159. Omdat de gemeente wel in het bezit is van het NTA-rapport waarin (bijzondere) persoonsgegevens staan en de gemeente dat rapport digitaal heeft opgeslagen, verwerkt de gemeente persoonsgegevens in de zin van artikel 4 lid 2 AVG (dit is iets anders dan het zijn van verwerker in de zin van artikel 4 lid 8 AVG). Immers persoonsgegevens worden ook verwerkt door een organisatie (in de zin van artikel 4 lid 2 AVG) door bewerking met betrekking tot persoonsgegevens zoals het opslaan, raadplegen, gebruiken en vernietigen van persoonsgegevens. Daardoor geldt voor de gemeente een verantwoordingsplicht dat worden voldaan aan de privacyregels. Het uitgangspunt van de AVG in dat verband is dat persoonsgegevens zo kort mogelijk worden bewaard, in ieder geval niet langer dan noodzakelijk. Dit is het zogenoemde beginsel van opslagbeperking (artikel 5 lid 1 onder e AVG). Door een aantal betrokkenen van de gemeente is toegelicht dat het rapport van NTA nauwelijks nieuwe inzichten bood. Voorts is door NTA in haar offerte aangegeven dat de houdbaarheid van het rapport beperkt is, namelijk slechts één tot twee jaar. Tegen deze achtergrond, gelet op het tijdsverloop en nu wij menen dat voor het rapport geen wettelijke bewaartermijn geldt (en dus op het beginsel van opslagbeperking dient te worden teruggevallen) zien wij voldoende aanknopingspunten voor de gemeente om te concluderen dat er geen noodzaak bestaat tot het langer bewaren van de persoonsgegevens zoals verwerkt in het NTA rapport. Dus, dat aanleiding bestaat om in ieder geval die gegevens (maar gelet op onze bevindingen zoals verwerkt in dit rapport, het gehele NTA rapport) te vernietigen. In dit verband merken we op dat vernietigen van persoonsgegevens een verwerking is waaraan zowel de (UW)AVG als de Archiefwet 1995 eisen stelt.

## Wob

160. Ingevolge de Wob mogen in ieder geval geen bijzondere persoonsgegevens openbaar worden gemaakt door de gemeente (artikel 10 lid 1 sub d Wob jo. art. 9 AVG). Dit betreft een absolute grond tot weigering van verzochte openbaarmaking zodat er geen ruimte voor het maken van een belangenafweging door het college bestaat als het gaat om bijzondere persoonsgegevens.
161. Hetzelfde geldt voor persoonsgegevens over strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten (artikel 10 lid 1 sub d Wob jo. artikel 10 AVG) als voor het nationaal identificatienummer (artikel 10 lid 1 sub d Wob jo. artikel 87 AVG).

162. Een andere absolute weigeringsgrond betreft de veiligheid van de Staat. Het verstrekken van informatie dient achterwege te blijven als het de veiligheid van de Staat kan schaden (artikel 10 lid 1 onder b Wob). Blijkens vaste Afdelingsjurisprudentie doet deze weigeringsgrond zich onder andere voor als het verstrekken van informatie zicht kan bieden op het actuele kennisniveau van de AIVD, aangezien verstrekking van dergelijke gegevens het functioneren van de dienst en daarmee de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden.<sup>44</sup> Hoewel wij het NTA-rapport niet integraal hebben beoordeeld met het oog op het door de gemeente ontvangen Wob-verzoek – want die beoordeling maakt als zodanig geen onderdeel uit van onze onderzoeksoopdracht – is ons niet voorshands gebleken dat de veiligheid van de Staat in het geding is bij (gedeeltelijke) openbaarmaking van het NTA-rapport door de gemeente.
163. Voor het overige, dus voor de informatie waarop geen van de in artikel 10 lid 1 Wob beschreven weigeringsgronden van toepassing zijn, dient de gemeente aan de hand van artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 Wob te beoordelen per document en veelal per documentonderdeel of openbaarmaking achterwege heeft te blijven, in welk geval vervolgens gemotiveerd moet worden op welke grond openbaarmaking van dat documentonderdeel achterwege wordt gelaten.<sup>45</sup> Volgens standaardrechtspraak dient het recht op openbaarmaking op grond van de Wob uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Bij de te maken belangenafweging wordt het algemene of publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie afgezet tegen de door de weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.<sup>46</sup>
164. We hechten er voorts aan ook in te gaan op de rol van het auteursrecht bij de beoordeling als hiervoor bedoeld. Ingevolge artikel 1 Auteurswet is het auteursrecht het uitsluitende recht van de maker van een werk van letterkunde, wetenschap of kunst om dit openbaar te maken en te verveelvoudigen, behoudens bij wet gestelde beperkingen. Uit Afdelingsrechtspraak waarin wordt verwezen naar de parlementaire geschiedenis van de Wob<sup>47</sup> volgt dat de openbaarmakingsregeling van de Wob een beperking vormt op het auteursrecht als bedoeld in artikel 1 Auteurswet. Dit betekent dat het enkele feit dat een werk auteursrechtelijk wordt beschermd, niet in de weg staat aan (gedeeltelijke) openbaarmaking daarvan op grond van de Wob.<sup>48</sup>
165. Wel dient auteursrechtelijke bescherming te worden betrokken door het college bij de beoordeling of openbaarmaking van het werk waarop die bescherming rust, zou kunnen leiden tot onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de bestuurlijke aangelegenheid betrokken natuurlijke personen, rechtspersonen of derden. In een

---

<sup>44</sup> ABRvS 14 januari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO1630, rov. 2.6.

<sup>45</sup> Zie reeds ABRvS 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:385 rov. 7.

<sup>46</sup> ABRvS 7 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:723, rov. 4.1.

<sup>47</sup> *Kamerstukken II*, 1987/88, 19 859, nr. 6, p. 20-21.

<sup>48</sup> ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2302, rov. 4.1.

dergelijk geval kan openbaarmaking worden geweigerd op grond van artikel 10 lid 2 onder g Wob. De enkele omstandigheid dat een werk auteursrechtelijk wordt beschermd maakt volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet zonder meer dat sprake is van onevenredige bevoordeling of benadeling.

166. Tot slot in verband met de Wob wordt opgemerkt dat ook beoordeeld zal moeten worden door het college of na het weglakken van op grond van de Wob geheim te houden onderdelen uit documenten aangaande het NTA-onderzoek, er nog onderdelen resteren die zelfstandige betekenis hebben ten behoeve van de verzochte openbaarmaking. Het kan hier volgens Afdelingsrechtspraak gaan om standaardgegevens zoals de opmaak van een e-mail, disclaimers en paginanummers waarvan iedere zelfstandige betekenis ontbreekt, in welk geval tot het verstrekken van die informatie geen verplichting bestaat voor het college op grond van de Wob.<sup>49</sup>

## **VI. Afsluiting: concluderende en beschouwende opmerkingen**

167. Onze kernconclusie naar aanleiding van het door ons verrichte onderzoek luidt als volgt:

De toegepaste methode van participierend observeren door NTA als vorm van 'non-informed onderzoek' heeft ingehouden dat aan de hand van interactie en dus gesprekken met (sleutel)respondenten binnen die infrastructuur observaties zijn gedaan door NTA, zowel op openbare als op besloten plaatsen waar anderen dan (sleutel)respondenten zich hebben begeven. Hoewel wij niet hebben kunnen vaststellen dat er sprake is geweest van 'undercover-activiteiten', is in het bijzonder als het gaat om aan moskeeën afgelegde bezoeken door veldwerkers van NTA tezamen met (sleutel)respondenten, een vooraf voorzienbare situatie ontstaan waarin vanwege de toegepaste onderzoeksmethode (is geaccepteerd dat) andere moskeebezoekers zijn geobserveerd door NTA, zonder dat die personen zich daarvan bewust waren of konden zijn als zij niet zelf actief navraag zouden doen. Dat ook navraag zou worden gedaan door die derden binnen de vertrouwelijke setting van een moskee alwaar de (sleutel)respondenten wel en de veldwerkers niet bekend waren, is volgens ons niet waarschijnlijk te achten. Hoewel niet kan worden vastgesteld tot in hoeverre de betrokkenen van de gemeente hiervan op de hoogte waren, was bij de betrokkenen van de gemeente wel vooraf bekend en ook de bedoeling dat het NTA-onderzoek niet vooraf (en evenmin achteraf) bekend zou worden. Ook was bij de betrokkenen van de gemeente genoegzaam bekend dat de moskeeën en daarmee de moskeebesturen en -bezoekers, een belangrijke schakel vormen binnen de islamitische infrastructuur in Zoetermeer en zij daardoor een belangrijke rol zouden (kunnen) gaan spelen bij het onderzoek door NTA. Gelet daarop en in acht genomen de kennis vooraf van de betrokkenen van de gemeente en de burgemeester over de

---

<sup>49</sup> ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:642, rov. 12.2; ABRvS 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1595, rov. 5.1.

methode participierend observeren is daarmee door hen geaccepteerd dat personen onderdeel van de door NTA verrichte observaties zouden kunnen worden (en ook zijn geweest) die daarvan niet op de hoogte konden zijn zonder zelf actief navraag te doen, en op basis van welke observaties persoonsgegevens zouden (kunnen) worden verwerkt. Dat de netwerkanalyse volgens de betrokkenen van de gemeente en volgens NTA plaatsvond op het niveau van organisaties en locaties en niet op het niveau van personen, kunnen wij tot op zekere hoogte wel volgen, maar dat doet aan het voorgaande niet af. Wij beschouwen dat onderscheid tussen organisaties/locaties enerzijds en personen anderzijds, als van meer theoretische aard, welk onderscheid bovendien niet (volledig) wordt ondersteund door de wijze waarop het onderzoek in de praktijk heeft plaatsgevonden, in die zin dat het onderzoek zich in de praktijk toch ook op personen heeft gericht, althans personen in ieder geval in dit onderzoek zijn betrokken.

168. Voor het in opdracht van de gemeente laten verrichten van een onderzoek op basis van de methode participierend observeren zoals ingevuld door NTA en als onderdeel van de preventieve aanpak tegen radicalisering waarbij de burgemeester als eindverantwoordelijke heeft te gelden, hebben wij geen wettelijke grondslag kunnen vaststellen.
169. Wij signaleren onder verwijzing naar hoofdstuk III van dit rapport bovendien dat het door een deskundige goed mogelijk wordt geacht om effectief onderzoek te doen naar en binnen netwerken van specifieke samenlevingen waarbij vooraf bij de deelnemers openheid wordt gegeven over het betreffende onderzoek en het doel ervan. Een onderzoek met als centrale onderwerp radicalisering bij voorkeur te verrichten na afstemming over de onderzoeksmethode met de AP en de AIVD, uit te voeren in samenspraak met of na afstemming met een onderzoeker van een onderzoeksinstelling en zo nodig op basis van een vooraf ingewonnen (extern) juridisch advies. De juridische complexiteit van en de ethische aspecten die samenhangen met dergelijke onderzoeken verlangen die zorgvuldige voorbereiding en uitvoering.
170. Op basis van de afgelegde interviews hebben wij geen aanknopingspunten gevonden dat de betrokkenen van de gemeente er destijds bewust van waren dat voor het onderzoek geen wettelijke grondslag bestond. De afgelegde interviews tonen wel aan dat zij zich onvoldoende hebben gerealiseerd wat het doen van participerende observaties door NTA in de praktijk inhield en wat daar de mogelijke juridische consequenties van konden zijn. De verklaring die hiervoor is gegeven door een aantal betrokkenen van de gemeente houdt verband met het spanningsveld waarbinnen zij zich destijds begaven. Enerzijds voelden zij de druk van het risico op incidenten binnen de gemeente én de verantwoordelijkheid om die incidenten te voorkomen, en anderzijds hadden zij het realiteitsbesef dat er mogelijk blinde vlekken zouden kunnen bestaan die ertoe konden leiden dat incidenten niet tijdig voorkomen zouden worden.

# VAN DER FELTZ

advocaten

Binnen dit als complex aan te merken krachtenveld hebben zij weliswaar gevoeld dat onderzoek binnen de islamitische samenleving tot verstoring van de bestaande relaties met diezelfde samenleving kon leiden en ook vanuit ethisch oogpunt vragen opwierp, tegelijkertijd vonden zij dat het onderzoek op de wijze zoals dat is verricht door NTA toen eigenlijk onvermijdelijk was ter bescherming van die samenleving en de andere bewoners van Zoetermeer.

\*/\*/\*

BIJLAGE

**NOTITIE**

Aan : College van burgemeester en wethouders van Zoetermeer  
Van : Van der Feltz advocaten  
Datum : 17 november 2021  
Onze ref. : 20217425 Gemeente Zoetermeer / NTA-onderzoek

**ONDERZOEKSOPZET**

**I. Onderzoeksvragen<sup>1</sup>**

1. Beschrijving van de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het NTA-onderzoek in 2017.  
Daarbij zal tevens worden ingegaan op:
- a. de aanleiding voor het onderzoek. Waarbij aandacht wordt besteed aan de vraag waarom in die tijd tot het onderzoek door NTA is besloten vanuit de gemeente, dit gelet op de bestaande samenwerking tussen de gemeente en de moskeebesturen over o.a. het tegengaan van radicalisering;
  - b. hoe opdrachtverlening heeft plaatsgevonden aan NTA, tegen welke kosten en hoe die kosten zijn gefinancierd;
  - c. wat is onderzocht door NTA (onderzoeksvraagstelling) en waartoe het onderzoek heeft geleid qua rapportage(s);
  - d. op welke wijze NTA onderzoek heeft gedaan (methodiek) en wat de onderzoeksperiode was;
  - e. de betrokkenheid van andere (overheids)organisaties, waaronder de NCTV;
  - f. de wijze waarop informatie is bewaard c.q. verzameld en met welke externe organisaties het onderzoek (niet) is gedeeld;
  - g. de rol van de gemeentesecretaris en het gemeentebestuur destijds.

<sup>1</sup> De onderzoeksvragen zijn mede tot stand gekomen op basis van de vragen zoals weergegeven in de Bijlage bij dit document.

2. Is het NTA-onderzoek, gegeven de feiten en omstandigheden zoals beschreven onder I., rechtmatig geweest? Daarbij zal in het bijzonder worden ingegaan op:
- de inzet van een particuliere organisatie voor het verrichten van het onderzoek;
  - de wijze van totstandkoming van het onderzoek;
  - het door NTA verrichten van onderzoek naar specifiek genoemde personen;
  - de privacywetgeving ten tijde van het onderzoek;
  - de aspecten proportionaliteit en subsidiariteit;
  - de rol van de gemeentesecretaris en het gemeentebestuur;
  - wat er met het NTA-onderzoek is gedaan binnen de gemeente en extern.
3. Hoe moet de gemeente op basis van de huidige regelgeving, zowel gezien vanuit de AVG als de Wob, heden ten dage omgaan met de informatie betreffende het NTA-onderzoek? Denk hierbij aan aspecten zoals verzoeken om openbaarmaking van informatie, inzage in informatie en het bewaren van informatie.

## II. Planning

Het streven van de onderzoekers van Van der Feltz advocaten is om uiterlijk in januari 2022 het definitieve rapport uit te brengen.

## III. Proces onderzoeksopzet en uitgangspunten

- Het onderzoek wordt uitgevoerd door Van der Feltz advocaten, in het bijzonder door mr. W.J. Bosma en mr. M.A.J. West. Zij hebben ruime ervaring in het verrichten van onafhankelijk onderzoek naar en het adviseren over politiek gevoelige (bestuursrechtelijke) dossiers.
- De onderzoeksopzet en -planning worden besproken met het bestuur van het ILOZ en de voorzitters van de moskeebesturen. Zij kunnen aanpassingsvoorstellen doen. Bespreking dient tevens als kennismaking met de onderzoekers van Van der Feltz advocaten.
- Na vaststelling van de onderzoeksopzet door het college van burgemeester en wethouders start het onderzoek door de onderzoekers van Van der Feltz advocaten.
- Indien inzage in (passages van) het NTA-onderzoek wordt gegeven door de gemeente aan direct betrokkenen, dan is dat pas voor het eerst nadat de onderzoekers van Van der Feltz advocaten hun definitieve rapport hebben verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders. Dit om de onverstoorde voortgang van het onderzoek te waarborgen.
- Bij het uitbrengen van het definitieve rapport zullen de onderzoekers van Van der Feltz advocaten een verantwoording geven van de methodologie, dus over de toegepaste onderzoeksmethoden.

## BIJLAGE

Binnengekomen vragen voor het uit te voeren onderzoek naar het NTA-onderzoek			
Vraag van:	Vraag:	Vraag verwerkt in het volgende onderdeel van de onderzoeksopzet:	Vraag <u>niet</u> verwerkt in de onderzoeksopzet want valt buiten onderzoeksopdracht want bestuurlijk/organisatorisch van aard:
Team OOV	<i>Vragen d.d. 28 oktober 2021:</i>		
	1. Was de opdracht rechtmatig?	I.2	
	2. Zo ja, was het laten uitvoeren van dit onderzoek proportioneel?	I.2.e	
	3. In het geval dat er geen grondslag was voor de gemeente om opdracht te geven voor de krachtenveldanalyse, paste het doen van dit onderzoek in de rol die gemeenten in de periode 2013-2017 voor zichzelf zagen (gezien de situatie en de vraagstukken in die periode) en die de Rijksoverheid / het Rijk aan gemeenten had toegedicht (zie bijvoorbeeld de toekenningsbrief versterkingsgelden over 2017, Actieplan Jihadisme 2014, etc.)?	I.2	
	4. Is het proces dat tot opdrachtverstrekking heeft geleid voldoende zorgvuldig geweest?	I.2.a	
	5. Op welke manier is het onderzoek uitgevoerd: bij welke moskeeën zijn onderzoekers binnen geweest, hoe hebben ze zich bekend gemaakt? Evt. toevoegen methodehoofdstuk aan het rapport.	I.1.c/d	
	6. Door wie en met welke grondslag is de rapportage gedeeld met de NCTV?	I.2.g	
	7. Hoe is het (intellectueel) eigendom van de rapportage geregeld?	I.3	
	8. Was de bestuurlijke borging van de aanpak van radicalisering voldoende geregeld?		X

	9. Hoe kunnen we in het vervolg borgen dat in dit soort situaties (wel een taak voor de gemeente, mogelijk niet voldoende grondslag, wel urgentie, grote mate van vertrouwelijkheid) voldoende checks and balances binnen de organisatie kunnen worden ingebouwd		X
CDA	<i>Vragen interpellatiedebat:</i>		
	1. Kan het college aangeven hoe de besluitvorming tot het benaderen van NTA tot stand is gekomen? Daarbij onder andere de vraag beantwoorden door wie het college op deze instantie is geweest.	I.1.a/b	
	2. Wanneer en op basis van welke signalen heeft het college besloten om undercoveronderzoekers in te zetten bij moskeeën in Zoetermeer?	I.1.a	
	3. Lag hieraan een officieel collegebesluit ten grondslag, viel dit besluit binnen het mandaat van de burgemeester of is het ambtelijk gemandateerd? Is er überhaupt overleg geweest met de wethouders?	I.1.b	
	4. Hoe legt het college het combineren van functies (zowel bij de gemeente als bij NTA) uit? Is dit volgens de gedragscode binnen de gemeente? En wist de gemeentesecretaris ervan	I.1 I.1.g	
	5. Hoe is het mogelijk dat de gemeente in een reactie aangeeft 'erg geschrokken te zijn', terwijl er op het stadhuis toch mensen van moeten hebben geweten? Wist de burgemeester (Bezuijen) hiervan bij aanvang van zijn burgemeesterschap? Zo nee, wanneer was de burgemeester ervan op de hoogte en wat heeft hij naar aanleiding ervan gedaan. Waarom is de raad toen niet al geïnformeerd	I.1 I.1.g I.1.a	
	6. Van welke periode tot welke periode heeft NTA geïnfiltrerd bij organisaties in Zoetermeer? En tot welke tijd is NTA voor de	I.1.d	

	gemeente actief geweest of verleent NTA nog steeds diensten aan de gemeente?		
	7. Bij welke organisaties heeft NTA geïnfiltrerd in Zoetermeer en hoe is tot de selectie van organisaties gekomen?	I.1.d	
	8. Kan het college toelichten of er bewust voor een externe partij (als NTA) is gekozen waarmee de Gemeentewet omzeild kon worden?	I.1.a	
	9. Is het college zich bewust dat er volgens deskundigen een verboden handelingswijze gebruikt is? Hoe reflecteert het college hierop?	I.1.d	X
	10. Hoe zit het met de privacy van de getroffen personen en organisaties. Wat is gedaan met deze informatie?	I.2.d/g	
	11. En wordt deze informatie nog steeds gebruikt? Is het college zich bewust dat we door het handelen mogelijk een boete van de autoriteit persoonsgegevens kunnen verwachten.	I.3	
<b>PvdA</b>	<i>Vragen interpellatiedebat:</i>		
	1. In hoeverre heeft NTA invloed gehad op het handelen van de gemeente? Dus concreet wat heeft de gemeente met de analyse gedaan (graag volledig en met datums).	I.2.g	
	2. Waren er ambtenaren bij het onderzoek en de bezoeken aan de moskeeën betrokken of alleen medewerkers van NTA? Wat was hun rol daarbij.	I.1.d/g	
	3. Heeft de gemeente de rapporten van NTA doorgestuurd naar organisaties zoals de NCTV, AIVD en politie die zelf nooit hadden mogen infiltreren omdat daar geen grondslag voor was? Graag specifiek wat naar wie is gestuurd en of er uiteindelijk door een van deze partijen tot actie is overgegaan naar aanleiding van deze rapporten.	I.2.g	
	4. Hoeveel van het radicaliseringsbudget dat we van het Rijk hebben gekregen is naar NTA gegaan? En hoeveel hebben de onderzoeken de gemeente gekost?	I.1.b	

	5. Hoeveel kosten waren met het inhuren van NTA gemoeid?	I.1.b	
	6. Hoeveel rapporten heeft het onderzoek opgeleverd en wie hebben er kennis genomen van de inhoud?	I.1.c/f	
	7. Heeft het onderzoek relevante informatie opgeleverd waarmee extremisme, radicalisering of uitreizen naar IS daadwerkelijk is voorkomen?	I.2.g	
	8. Welke actie is er ondernomen op grond van het onderzoek?	I.2.g	
	9. Met de raad is nooit over de inzet van dit soort undercoveronderzoek gesproken, ook niet vertrouwelijk of geheim. Waarom is de gemeenteraad op geen enkel moment betrokken geweest, zowel niet bij het besluit om hiermee te starten als bij de informatie over de opbrengsten?	I.2.a/b	
	10. Welke afspraken gaat het college met de raad maken rondom zulke besluitvorming en operaties in de toekomst?		X
	<i>Vragen gesteld tijdens raadsdebat 25 oktober 2021:</i>		
	11. Vragen over ambtenaren, in welke positie zijn zij gebracht (zie vraag 2 hierboven)	I.1.d/g	
	12. Had de burgemeester de raad moeten informeren?	I.2.f	
	13. Wanneer kan het onderzoek klaar zijn?	II.	
<b>GroenLinks</b>	<i>Vragen gesteld tijdens raadsdebat 25 oktober 2021:</i>		
	1. Ten tijde van de onderzoeken was de gemeente veelvuldig partner van de gemeenschappen en in gesprek in het kader van radicalisering soms zelfs wekelijks. Hoe zag het college dit onderzoek afgezet tegen het belang van vertrouwen in de samenwerking die de radicaliseringsaanpak nodig had.		X
	2. Niet alleen de islamitische gemeenschappen maar ook andere geloofs- of gemeenschappen in de stad zijn ongerust. Is er ook onderzoek naar hen gedaan?	I.1.c	
	3. Heeft het college een ieder geïnformeerd naar wie onderzoek is gedaan en hen ook geïnformeerd over wat over hen is vastgelegd. Is het college bereid om een onafhankelijk iemand		X

	aan te stellen bij wie inwoners en organisaties terecht kunnen met hun vragen.		
	4. Is het college bereid om excuses te maken.		X
	5. Zitten in een tijd waarin de polarisatie toeneemt. Als gemeente hebben we overal staan dat we voor verbinding en samenwerking willen gaan. Hoe denkt het college hiermee om te gaan na wat er is gebeurd de afgelopen periode.		X
	6. Door dit onderzoek is er wantrouwen richting de gemeente. Wat denkt het college dat de impact zal zijn van dit onderzoek op ons veiligheidsbeleid in de stad.		X
	7. Wat gaat de burgemeester onderzoeken.	I.	
	8. Waarom is de raad niet geïnformeerd toen er vragen werden gesteld door de NRC journalist		X
	9. Zijn alle mensen die in het onderzoek genoemd zijn inmiddels geïnformeerd en wat er over hen is vastgelegd		X
	10. Wat gaat de burgemeester concreet onderzoeken. En is hij bereid dit te delen met de raad.	I.	X
	11. Op welke termijn gaat de burgemeester met resultaten komen.	II.	
<b>D66</b>	<i>Vragen gesteld tijdens raadsdebat 25 oktober 2021:</i>		
	1. Op welke grondslag zijn deze activiteiten gerechtvaardigd geweest.	I.2	
	2. In het NRC staat dat de NCTV de risico's van undercover onderzoek reeds kende. Is de gemeente hierin door de NCTV gekend? Wat is met het risico gedaan en zijn er maatregelen genomen.	I.1.e	
	3. Wanneer wist het college, in casu de burgemeester van dit onderzoek van het NRC en het verschijnen van het artikel in het NRC.		X
	4. Welke taken moeten wij als gemeente en de burgemeester willen uitvoeren.		X

	5. Hoe verhoudt het inhuren van NTA zich tot de taken die we wel en niet moeten doen en ook moeten willen doen.	I.2	
	6. Hoe krijgen we het vertrouwen tussen de gemeente en betrokken organisaties terug.		X
	7. Kan in het rapport worden meegenomen een advies over waar begint en eindigt de verantwoordelijkheid van de burgemeester in het crimefighten, het onderzoeken doen etc.		X
	8. Is het rechtmatig geweest.	I.2	
<b>VVD</b>	<i>Vragen gesteld tijdens raadsdebat 25 oktober 2021:</i>		
	1. Is het onderzoek binnen de wet uitgevoerd.	I.2	
<b>LHN</b>	<i>Vragen gesteld tijdens raadsdebat 25 oktober 2021:</i>		
	1. Wie waren er bij het onderzoek van NTA betrokken, welke instanties.	I.1.d/e	
	2. Meerdere steden worden genoemd. Is sprake van dezelfde partij die daar onderzoek heeft uitgevoerd? LHN zou in de onderzoeksopzet hier aandacht voor vragen. Is het zo dat meerdere partijen gezamenlijk iets hebben ondernomen en is daar mogelijkwijs centrale sturing op geweest.	I.1.d/e	X
<b>Zoetermeer Vooruit</b>	<i>Vragen gesteld tijdens raadsdebat 25 oktober 2021:</i>		
	1. Heeft de gemeente opdracht gegeven voor undercoveronderzoek.	I.1.a/b	
<b>PVV</b>	<i>Vragen gesteld tijdens raadsdebat 25 oktober 2021:</i>		
	1. Verzoek om redenatie van college die zij hebben gehanteerd om dit NTA onderzoek te laten uitvoeren.	I.1.a	
	2. Heeft NCTV geadviseerd om met NTA samen te werken.	I.1.e	
	3. Welke signalen heeft Zoetermeer specifiek ontvangen.	I.1.a	

<b>Zó! Zoetermeer</b>		<i>Vragen gesteld tijdens raadsdebat 25 oktober 2021:</i>	
	1. Wat is er precies gebeurd in 2016 en 2017 (onderzoek is van latere datum).	I.1.a	
	2. Wie wist hiervan af?	I.	
	3. Op aanraden van NCTV?	I.1.e	
	4. Was het legaal	I.2	
	5. Wat is er precies gebeurd	I.	
	6. Wanneer heeft het NRC navraag gedaan naar deze kwestie?		X
	7. Wanneer mogen we de uitkomst van het onderzoek verwachten	II.	
	8. Welke periode gaat onderzocht worden?	I.	
<b>SP</b>		<i>Vragen gesteld tijdens raadsdebat 25 oktober 2021</i>	
	1. Waarom is niet gekozen voor de koninklijke weg, de rijksoverheid biedt talloze mogelijkheden om dit uit te voeren.	I.1.a	
	2. Wie waren er verantwoordelijk, mochten er zaken zijn gebeurd die niet door de beugel kunnen.	I.	
<b>Bestuur ILOZ en voorzitters Moskeebesturen</b>		<i>Schriftelijke vragen gesteld aan de burgemeester:</i>	
	1. Hoe is het onderzoek tot stand gekomen?	I.	
	2. Hoe zijn de gegevens verzameld?	I.1.f	
	3. Op welke wijze zijn gegevens gebruikt?	I.2.g	
	4. Wat gaat er nu met de gegevens gebeuren?	I.3	
	5. De reden van het onderzoek?	I.1.a	
	6. Hoe is het gedaan	I.1.b/c/d	
	7. Wat is het resultaat?	I.1.c	
	8. Hoe is het onderzoek tot stand gekomen?	I.1.c/d	
	9. Hoe is de vraag vanuit de opdrachtgever geformuleerd?	I.1.b	
	10. Wie heeft het onderzoek gefinancierd?	I.1.b	

	11. Wat zijn de totale kosten van het onderzoek?	I.1.b	
	12. Wat is de inhoud van de overeenkomst tussen opdrachtgever en de opdrachtnemer? Wilt u de verstrekte opdracht met ons delen?	I.1.b	X
	13. Waar en hoe is geregistreerd wie onderzocht is en hoe lang blijven deze gegevens bewaard? En bij wie liggen deze gegevens?	I.1.f	
	14. Wat is er met de informatie gebeurd in beleidsmatige zin?	I.2.g	
	15. Wie kan nu beschikken over de informatie?	I.1.f	
	16. Wat moest wanneer geleverd worden?	I.1.b	
	17. Waarom is er toen niet gekozen om de koepels te betrekken bij het onderzoek aan de voorkant?	I.1.a	
	18. Waarom niet een openbaar bekendgemaakt onderzoek?	I.1.a	
	19. Wat is de verhouding en zijn de afspraken tussen NCTV, NTA en de gemeente?	I.1.e	
	20. Wat is de rol van de burgemeester hierin geweest? Was hij op de hoogte van het onderzoek? Hoe nauw is de burgemeester betrokken in het onderzoek?	I.1.g	
	21. In hoeverre zijn de belangen van de moskeeën en de moskeeleden betrokken in de besluitvorming? En hoe is dit afgewogen?	I.1.b/c/d	
	22. Zijn er schriftelijke stukken van het overleg met de NCTV en de NTA vastgelegd? Bent u bereid deze openbaar te maken?	I.1.e	X
	23. Beseft u dat u vertrouwen met lokale moskee/bestuur geschaad hebt? Hoe denkt u deze te herstellen?		X

# VAN DER FELTZ

a d v o c a t e n

	24. Wij eisen openbaarheid van zaken en bij deze vragen wij of de complete stukken gedeeld kunnen worden met betrokken moskeeën?		X
	25. Hoe werd de opdracht uitgevoerd?	I.1.c/d	
	26. Welke moskeeën zijn opgezocht?	I.1.c	
	27. Aan welke juridische voorwaarden diende het onderzoek te worden voldaan?	I.2	
	28. Meer specifiek: hoe zijn de rechten voortvloeiende uit de AVG in acht genomen?	I.2.d	
	29. Waar en hoe is geregistreerd wie onderzocht is en hoe lang blijven deze gegevens bewaard? En bij wie liggen deze gegevens?	I.1.f	
	30. Wie heeft welke persoonsgegevens verzameld en opgeslagen?	I.1.f	
	31. Met wie zijn die gegevens vervolgens gedeeld?	I.2.g	
	32. Wie heeft inzage gehad in de rapporten?	I.1.f/I.2.g	
	33. Wie heeft inzage in de rapporten?	I.1.f/I.2.g	
	34. Bent u bereid om het onderzoek te delen met de personen en instellingen die in het rapport voorkomen?		X
	35. Wat wordt er gedaan met de resultaten van het onderzoek?	I.2.g	
	36. Waarom is er geen hoor en wederhoor toegepast?	I.1.a	
	37. Wordt ook een overleg georganiseerd met de betreffende organisaties		X
	38. Door wie is bepaald (welke afdeling) en op basis van welke criteria is bepaald wie er onderzocht werd / onderzocht moest worden?	I.1.b	
	39. Waarom heeft het NTA zich niet bekend gemaakt in hun veldwerk? Als onderzoeker?	I.1.c/d	
	40. Wat is de juridische grondslag voor het onderzoek?	I.2	

# VAN DER FELTZ

a d v o c a t e n

	41. U stelt dat het u betreurt dat er onrust is ontstaan? Betreurt u het ook dat u deze werkwijze heeft gekozen?		X
	42. Wilt u mededelen welke onderzoeksmethoden zijn toegepast?	I.1.d	
	43. Graag een overzicht van de geheime (NTA-)onderzoeken naar islamitische organisaties in Zoetermeer.		X
	44. In het NRC-artikel wordt de gemeente Zoetermeer aangehaald: 'nu niet meer te onderbouwen', niet meer 'proportioneel'. Dat klinkt als een zwak excuus: nu even niet, straks weer wel? En het doet geen recht aan het stempel dat een hoogleraar staatsrecht in het artikel op deze onderzoeken drukt: onrechtmatig. Heeft dit ook bij de gemeente tot voortschrijdend inzicht geleid, en wat is dan nu het standpunt?		X
	45. Herstel van vertrouwen draait om personen. Met wie zitten we aan tafel, zijn ze te vertrouwen of hebben ze (ook) een verborgen agenda?	III.a	