

Vergaderjaar 2023–2024

36 225

Regels omtrent gegevensverwerking in de persoonsgerichte aanpak van radicalisering en terroristische activiteiten

B

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 30 april 2024

Het wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten en de behandeling in de Tweede Kamer. Zij hebben daarover **gezamenlijk** een aantal vragen te stellen aan de regering. De leden van de fracties van de PvdD, FVD en Volt sluiten zich bij deze vragen aan.

Definitie en afbakening

Allereerst vragen de leden van GroenLinks-PvdA en D66 naar de definitie van radicalisering. De definitie ervan en de nadere duiding staan in de artikelen 1 en 5, leden 1 en 3.² In het debat in de Tweede Kamer heeft de Minister van Justitie en Veiligheid daarover gezegd dat een en ander geen checklist is waar iemand aan moet voldoen. «Het kan ook gaan om de samenhang en de stevigheid van de signalen, de sociale relaties en zelfredzaamheid.» Een van de voorstellen van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA³) is om een proportionaliteits- en subsidiariteitstoets op te nemen. Een proportionaliteitstoets gaat over of het maatschappelijk belang om de persoonsgerichte aanpak (PGA) in te stellen in verhouding staat tot de zwaarte van de inbreuk in de persoonlijke levenssfeer. Een

¹ Samenstelling:

Croll (BBB) (*ondervoorzitter*), Marquart Scholtz (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Vogels (VVD), Van den Berg (VVD), Meijer (VVD), Doornhof (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Belhirsch (D66), Bezaan (PVV), Nicolai (PvdD), Van Bijsterveld (JA21), Janssen (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL).

² Art. 1 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten; Art. 5 lid 1 en 3 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

³ *Kamerstukken II 2022/2023 36 225, 3, bijlage Advies NOvA, p. 2.*

subsidiariteitstoets gaat erover of de PGA het beste middel is om het doel van de overheid te bereiken. Daarop heeft de Minister gereageerd met de bepaling dat er «objectieve» criteria gebruikt worden.

Echter, ook met objectieve criteria kunnen disproportionele besluiten genomen worden. Zo gebruikte de belastingdienst ook objectieve criteria in de toeslagenaffaire. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 gezamenlijk vragen waarom de regering het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste niet in de wettekst heeft opgenomen.

Herhaaldelijk noemt de Minister de in lid 3 van artikel 5 vermelde criteria «objectief». Ook dat artikel zelf vermeldt dat die criteria «objectief» zijn. Maar is dat wel zo, zo vragen de leden van de fracties GroenLinks-PvdA en D66. Als voorbeeld noemen zij het criterium «de sociale relaties van betrokkene» en vragen of daar niet een grote subjectieve interpretatievrijheid achter schuilgaat. Een boezemvriend kan daar onder vallen, maar ook een persoon met wie men op de basisschool heeft gezeten, daarna is geradicaliseerd en die men nadien wel eens op straat heeft gesproken. Een ander voorbeeld is het open criterium «de situatie waarin de betrokkene verkeert» uit lid 1 van artikel 5. Kan de regering toelichten hoe de deelnemers voorafgaand aan het casusoverleg deze open bepalingen wegen en hoe een consistente lijn wordt bereikt?

Bij herhaling stelt de Minister in het overleg met de Tweede Kamer dat het moet gaan om gedragingen met als doel geweld te gebruiken voor extremistische doeleinden. Maar de zinsnede over de situatie van betrokkenen duidt niet op gedragingen. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 vragen of de regering dit nader kan toelichten.

Artikel 1 geeft als definitie van radicalisering: «het proces dat uiteindelijk kan leiden tot terroristische activiteiten of extremistische activiteiten, waarbij men vanuit ideologisch motief bereid is in ernstige mate de wet te overtreden of de democratische rechtsstaat te ondermijnen.» Het is de leden van de fracties GroenLinks-PvdA en D66 nog niet duidelijk wanneer dit proces begint. Zij vragen aan de regering of dat begin ook uit gedragingen moet bestaan.

In het debat gaf de Minister aan dat anti-institutionele motieven ideologische motieven kunnen zijn die onder de definitie kunnen vallen. Stelt de regering hiermee dat autonomen of soevereinen hieronder kunnen vallen? De definitie geeft aan dat het «uiteindelijk kan leiden tot terroristische of extremistische activiteiten». Betekent dit dat de regering van opvatting is dat «kan leiden» een mogelijkheid in zich houdt die niet uit concrete gedragingen blijkt? Hoe schatten de deelnemers voorafgaand aan het casusoverleg in of iemand of een groep eventueel bereid is geweld te gebruiken? Waarom staat er niet een hoorplicht van de betrokkene in het wetsvoorstel, met een uitzondering bijvoorbeeld wanneer dat de onderzoeksbelangen ernstig doorkruist? Op deze vragen ontvangen de leden graag een antwoord.

Een andere vraag is wanneer activisme onder extremisme valt en daarmee onder de reikwijdte van het wetsvoorstel. De Minister zegt in de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer dat zulks het geval is als de activist bereid is om de wet «in ernstige mate» te overtreden. Dit criterium is volgens de leden van de fracties GroenLinks-PvdA en D66 weinig onderscheidend omdat het begrip «in ernstige mate» rekbaar is. Deze leden vragen of het verbranden van asbest of mest op de snelweg door boeren een ernstige overtreding van de wet is. En hoe zit dat met Extinction Rebellion die snelwegen bezet of Greenpeace die boorplatforms bezet?

Tevens wordt de regering gevraagd in welke situaties een persoonsgerichte aanpak in het kader van dit wetsvoorstel van toepassing kan zijn op voetbalhooligan. Zijn spreekkoren met racistische, homofobe of antisemitische lading te zien als gedragingen die onder de definitie van radicalisering of extremisme kunnen vallen, nu zij een aantasting zijn van de waarden in de democratische rechtsstaat en de wet in ernstige mate overtreden (discriminatieverbod, groepsbelediging)?

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 vragen of de regering kan aangeven wanneer activisten die demonstreren tegen overheidsbeleid onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel gaan vallen. Hangt dat er vanaf of zij zich tegen aanwijzingen van het bevoegd gezag verzetten, of zij haatdragende leuzen roepen of moet er sprake zijn van bijkomende omstandigheden?

Uitwerking van de Persoonsgerichte Aanpak (PGA)

Uit de bespreking in de Tweede Kamer blijkt dat er landelijk nu zo'n 250 à 300 personen in een casusoverleg zijn besproken de afgelopen jaren. Kan de regering de leden van de fractie GroenLinks-PvdA en D66 aangeven wat de ervaringen van de betrokken personen zijn geweest die onderwerp zijn geweest van zo'n casusoverleg? Daarover lijkt weinig bekend te zijn. Hebben de op hen toegepaste interventies naar aanleiding van het delen van hun gegevens een positieve uitwerking gehad? Privacy First meldt dat er – gebaseerd op informatie die zij hebben ontvangen van gemeentes – op dit moment tienduizenden Nederlanders zich in een PGA bevinden.⁴ Kan de regering aangeven of dit aantal al dan niet klopt?

De Minister zegt in het debat in de Tweede Kamer dat de resultaten van de persoonsgebonden aanpak Zorg- en Veiligheidshuizen bij de top 600 van (bijna) criminele jongeren niet vertaalbaar zijn naar de aanpak van radicalisering. De leden van de fracties GroenLinks-PvdA en D66 vragen de Minister dit nader toe te lichten. Het wetsvoorstel gaat over het delen van gegevens tussen instanties en niet zozeer over de interventies die zij afspreken te gaan plegen, terwijl die interventies juist voor betrokkenen voelbaar zijn en diep in kunnen grijpen op hun persoonlijke vrijheid. Een jongeman die spijbelt van school, jihadistische websites bezoekt, foute geradicaliseerde vrienden heeft en wetsovertredingen begaat bij bepaalde demonstraties valt wellicht in beide categorieën. Welke aanpak wordt er dan voor hem gekozen? De Minister stelt dat er een heel andere grondslag geldt voor beide aanpakken en dat dossiers niet zomaar overgedragen mogen worden van het ene groepsoverleg naar de casusbespreking uit dit wetsvoorstel. Maar vaak zullen de deelnemers exact dezelfde zijn. Hoe wordt dit gecontroleerd? Graag een reflectie van de regering.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) is niet bepaald positief over de persoonsgerichte aanpak die betrekking had op de top 600 van (bijna) criminele jongeren.⁵ Uit het onderzoek blijkt zelfs dat jongeren die niet in de betreffende aanpak waren opgenomen minder recidiveerden. Nu begrijpen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 dat de persoonsgebonden aanpak bij radicalisering en terroristische activiteiten een andere grondslag heeft dan de Zorg- en Veiligheidshuizen uit de Wet Gegevensverwerking Samenwerkingsverbanden, maar zij vermoeden dat bij sommige radicaliserende jongeren de te plegen interventies hetzelfde zullen zijn. Al was het alleen maar omdat de partners die gegevens delen hetzelfde zijn (gemeente, politie, OM, jeugdzorg, onderwijsinstellingen, woningcorporatie, psychosociale

⁴ Website Privacy First, 4 april 2024, «Tienduizenden burgers in persoonsgerichte aanpak».

⁵ WODC, Cahier 2023-18.

hulpverlening etc.) Kan de regering een overzicht geven van de interventies die gepleegd kunnen worden naar aanleiding van het casusoverleg uit dit wetsvoorstel en of die anders zullen zijn dan die van de partners in het Zorg- en Veiligheidshuis?

Als de te plegen interventies in het kader van de persoonsgerichte aanpak niet veel van elkaar zullen afwijken, hoe beziet de regering dan de teleurstellende uitkomst van het WODC-onderzoek over de persoonsgerichte aanpak op lokaal niveau bij Zorg- en Veiligheidshuizen, zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66. En wat kan men leren van de aanpak die al wel is onderzocht?

Etnisch profileren

Hoe voorkomen de deelnemers, die ingevolge artikel 5 van het wetsvoorstel de weging doen voorafgaand aan het casusoverleg, dat zij niet ongewild etnisch profileren? De Minister wuift deze angst weg door te wijzen op de professionaliteit van de weegploeg en dat de rechtmatigheidscommissie aandacht besteedt aan het gevaar van discriminatie. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 vragen de regering of zo wel voldoende is verankerd dat etnisch profileren uit den boze is. Welke additionele maatregelen worden genomen om dit te voorkomen? Klopt het dat Kunstmatige Intelligentie kan worden gebruikt om gegevens over een bepaald persoon te genereren? Op welke wijze wordt dit ingezet en op basis van welke data? Is er steeds sprake van menselijke tussenkomst bij het gebruik van deze Kunstmatige Intelligentie? Kan de regering de garantie geven dat er geen sprake is van discriminerende risicoprofielen? En wordt dit gebruik ook gemeld in het algoritmeregister van de overheid?

Informeren van en inzage in dossier betrokkene

Wanneer iemand onderwerp is van casusoverleg ingevolge dit wetsvoorstel moet betrokkene hierover tijdig geïnformeerd worden. Dat is de hoofdregel uit de AVG, maar er zijn uitzonderingen op zoals bij het opsporingsbelang. De Minister stelt dat betrokkenen vrijwel altijd door gemeenten op de hoogte worden gebracht. Is dat wel zo, vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66. De leden van beide fracties hebben andere signalen uit de praktijk ontvangen. Waarom staat niet in de wettekst dat de betrokkene, behoudens uitzonderingen, tijdig een melding van het onderzoek in het casusoverleg krijgt? Dit was ook door de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) geadviseerd.⁶ Omdat de betrokkene, als er al melding is gemaakt dat hij onderwerp is van een casusoverleg, geen inzagerecht heeft in alle gegevens die over hem worden gedeeld, kan hij geen proportionaliteits- en subsidiariteitstoets doen. Graag een reflectie van de regering.

Als de betrokkene het niet eens is met het casusoverleg en niet wil dat allerlei instanties zijn gegevens delen, wat is dan zijn rechtspositie, zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66. De Minister heeft aangegeven dat de betrokkene niet in bezwaar of beroep kan, omdat het delen van gegevens in het casusoverleg geen rechtshandeling is. Maar hoe kan de betrokkene dan in het geweer komen tegen het verstrekken van zijn gegevens door allerlei partners?

Het valt de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 op dat het wetsvoorstel geen regeling kent voor het toekennen van een schadevergoeding, mocht (op de een of andere manier) blijken dat de verzamelde

⁶ *Kamerstukken II 2022/2023 36 225, 3, bijlage Advies NOvA, p. 2.*

en gedeelde informatie over betrokkene onjuist was en dat betrokkene redelijkerwijs niet in zo'n persoonsgerichte aanpak had mogen worden opgenomen. Op welke wijzen kan de betrokkenen de overheid aansprakelijk stellen en met succes een schadevergoeding claimen? Kan de regering hierop reflecteren?

Kan de regering ook duidelijk aangeven hoe een contactpunt gaat werken? Wie kun je als burger benaderen in een persoonlijk gesprek als je over een casusoverleg of over een persoonsgerichte aanpak van gedachten wilt wisselen met een van de overheidsinstanties? Het uitgangspunt dat er altijd een fysiek, persoonlijk contact met de overheid moet zijn, is door de regering naar aanleiding van de toeslagenaffaire onderschreven. Ook de Nationale ombudsman pleit hiervoor. Kan de regering toelichten hoe dit in de praktijk heeft gewerkt bij diegenen die onderworpen werden aan een persoonsgerichte aanpak? Hoe gaat dit na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel toegepast worden?

Uit het wetsvoorstel volgt dat iedereen een melding kan doen over een ander en in de praktijk kan dit leiden tot pestmeldingen of tot een vorm van stalking (herhaaldelijk over een persoon bij overheidsinstanties onjuiste meldingen doen). Overheden die geen goed onderzoek doen en op basis van dergelijke meldingen aan de slag gaan, kunnen grote schade berokkenen aan de betreffende persoon. Hoe voorkomen de partners die wegen of een casusoverleg moet worden geëntameerd, dat zij voor het karretje van de melder/stalker worden gespannen, zo vragen de leden aan de regering.

Rol van de advocaat

Is het juist dat de advocaat van mensen die onderworpen werden aan een persoonsgerichte aanpak vaak op toevoegingsbasis werkten, terwijl de zaak enorm complex kan zijn en dat de vergoeding voor sociaal advocaten die dit werk verrichten karig is? Klopt het dat de advocaat van de betrokkene eveneens geen volledige dossiers krijgt als die worden opgevraagd? Hoe kan men dan onjuistheden en fouten corrigeren? Is er wel sprake van deugdelijke rechtsbescherming en wordt het recht op een *fair trial* van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens op deze wijze wel geëerbiedigd? Graag een reflectie van de regering.

De NOvA had geadviseerd expliciet op te nemen dat instanties elkaar op de hoogte dienen te houden wanneer later blijkt dat eerder verstrekte informatie onjuist of onvolledig was.⁷ Wat is er met dat advies gebeurd? Hoe is zo'n correctiegebod ter bescherming van de burger verankerd?

Overeenstemming met grondrechten

De Eerste Kamer dient grondig af te wegen of een wetsvoorstel en de daarin opgenomen bevoegdheden van de overheid niet in strijd komen met rechtsstatelijke beginselen en grondrechten. Een burger die onderwerp wordt van een persoonsgerichte aanpak in het kader van radicalisering en terroristische activiteiten kan het delen van zijn persoonsgegevens door verschillende instanties de facto alleen maar ondergaan, terwijl de interventies die worden toegepast op basis van de gedeelde gegevens ernstige gevolgen in het leven van de burger kunnen hebben. Daarom hechten de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 aan het eerbiedigen van grondrechten, zoals bijvoorbeeld het recht op een eerlijk proces en het recht op bescherming van de persoon-

⁷ Kamerstukken II 2022/2023 36 225, 3, bijlage Advies NOvA, p. 2.

lijke levenssfeer. Zoals bekend, mag de Nederlandse rechter wetten niet aan de Grondwet toetsen, alleen aan internationale verdragen. Daarom is het van belang dat de regering een inhoudelijke beschouwing geeft waarom hij meent dat dit wetsvoorstel niet strijdig is met die grondrechten.

Evaluatie

Het wetsvoorstel voorziet in een toets na een jaar en een evaluatie vijf jaar na invoering van de wet. De wet is een codificatie van de bestaande praktijk. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 gezamenlijk vragen tot slot waarom er niet voor gekozen is om de bestaande praktijk van persoonsgerichte aanpakken op basis van convenanten tussen de samenwerkende ketenpartners te toetsen en te evalueren voorafgaand aan het formuleren van dit wetsvoorstel.

De vaste commissie Justitie en Veiligheid ziet met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het verslag en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit verslag.

De voorzitter van de vaste commissie Justitie en Veiligheid,
Dittrich

De griffier van de vaste commissie Justitie en Veiligheid,
Karthus