

Ombudsman Metropool Amsterdam
Jacob Bontiusplaats 9, 1018 LL, Amsterdam
Tel 020 625 9999
Mail info@ombudsmanmetropool.nl
www.ombudsmanmetropool.nl

ombudsman metropool amsterdam



Op glad ijs

4 FEBRUARI 2025

Mensenrechten onder druk bij gemeentelijke veiligheidsonderzoeken

Inhoud

Voorwoord	1
1 Inleiding.....	2
1.1 Vooraf	2
1.2 Aanleiding onderzoek.....	3
1.3 Vraag- en doelstelling	3
1.4. Aanpak en reikwijdte.....	4
1.5. Leeswijzer	4
1.6 Definities	5
2 Wat ging er aan de krachtenveldanalyse vooraf?	6
2.1 Inleiding	6
2.2. Wat was de aanleiding voor de netwerkanalyse?	6
2.3. NTA wordt ingeschakeld	7
2.4. Geen (formele) netwerkanalyse	9
2.5. De netwerkregisseur	9
2.6. Een ‘inventarisatie’ naar salafisten	9
2.7. Bijeenkomst gemeenten en de NCTV	10
2.8. Moskeeën willen veiligheidsmaatregelen en gaan - zonder dat zij dat weten - in zee met NTA.....	11
3 De krachtenveldanalyse nader toegelicht	12
3.1. Inleiding	12
3.2. Vermoedens van extremisme en radicalisering behoeven nadere onderbouwing	12
3.3. Hoe heeft de gemeente de krachtenveldanalyse uitbesteed?	13
3.4. Krachtenveldanalyse lekt uit en het onderzoek wordt vroegtijdig stopgezet.....	15
3.5 Fenomeenanalyse	16
4 Op welke wijze heeft de gemeente rekening gehouden met potentiële risico’s bij uitvoering van de krachtenveldanalyses?	18
4.1. Inleiding	18
4.2. Als het gaat om de wettelijke grondslag voor de krachtenveldanalyse.....	18
4.3. Als het gaat om het uitbesteden van een publieke taak	21
4.4. Als het gaat om het borgen van mensenrechten	22
4.5. Als het gaat om de privacy van de burgers.....	25

4.6. Als het gaat om transparantie	27
5 Wat waren de gevolgen van de krachtenveldanalyse?	30
5.1. Inleiding	30
5.2. Wat heeft de moslimgemeenschap ervaren?	30
5.3. Wat heeft de gemeente ervaren?	33
6 Conclusies ombudsman	34
6.1. Inleiding	34
6.2. De krachtenveldanalyse was niet transparant	35
6.3. De gemeente heeft onvoldoende gespecificeerd op basis van welke wettelijke grondslag zij handelde (overtreding détournement de pouvoir)	35
6.4. Er was onvoldoende grip op de invulling van de werkzaamheden	36
6.5. Het onzorgvuldige handelen van de gemeente heeft structurele gevolgen voor de doelgroep	37
6.6 Tot slot: systematisch gebrek aan contra-expertise	38
7 Aanbevelingen	40
8 Literatuurlijst	41

Voorwoord

Dit rapport gaat over een complex en gevoelig onderwerp: de rol van de gemeente bij het uitvoeren van onderzoek in het algemeen belang, in het bijzonder wanneer dit gericht is op bepaalde gemeenschappen en organisaties binnen de gemeentegrenzen. De recente discussies over krachtenveldanalyses, zoals die in opdracht van de gemeente door een particulier bureau (in dit geval NTA) zijn uitgevoerd, onderstrepen de noodzaak van een transparante, zorgvuldige en rechtmatige aanpak. Dit rapport kijkt niet alleen terug op het verleden, maar biedt de gemeente ook handvatten hoe zij in de toekomst onderzoek kan doen op een manier die zowel het algemeen belang als de rechten van haar individuele inwoners respecteert.

Hoewel onderzoek in sommige gevallen noodzakelijk kan zijn om inzicht te krijgen in maatschappelijke dynamieken en om beleid te ontwikkelen dat bijdraagt aan een veilige en inclusieve samenleving, moet de gemeente zich te allen tijde realiseren dat zij haar inwoners dient te beschermen en te dienen. De wijze waarop een onderzoek wordt uitgevoerd is daarbij net zo belangrijk als de resultaten zelf. Gemeentelijke onderzoeken moeten altijd worden uitgevoerd met respect voor privacy, vrijheid van godsdienst en andere fundamentele rechten. De gemeente heeft immers de verantwoordelijkheid om de veiligheid en het welzijn van alle inwoners te waarborgen.

Onderzoek door de overheid naar gemeenschappen – vooral wanneer het religieuze of culturele groepen betreft – ligt uiterst gevoelig, zeker als betrokkenen er niet van op de hoogte zijn. Daarom moet de overheid zich zoveel mogelijk inspannen om burgers als individu te behandelen (en niet als groep). Hen vanuit vertrouwen te benaderen in plaats van bij te dragen aan gevoelens van uitsluiting. Andersom is vertrouwen van burgers in de overheid noodzakelijk. Als burgers afhaken en er niet meer op vertrouwen dat de overheid er ook voor hen is, dan doen zij ook niet meer mee aan andere vormen van participatie en dat vind ik als ombudsman zorgelijk.

Hoewel dit onderzoek zich richt op de gemeente Almere, zijn de lessen die worden getrokken uit dit onderzoek breder toepasbaar. Dit rapport is relevant voor alle gemeenten die in de afgelopen jaren soortgelijke onderzoeken hebben laten uitvoeren. De ombudsman geeft deze gemeenten dan ook in overweging om in gesprek te gaan met betrokken gemeenschappen en organisaties. Alleen door open en eerlijk met elkaar te communiceren kan vertrouwen worden hersteld en een inclusievere benadering voor de toekomst worden ontwikkeld.

Ik nodig u uit dit rapport met een open blik te lezen. Dit is een uitnodiging tot zelfreflectie en verbetering, met als doel in de toekomst beter te handelen. Samen – met bewoners en gemeenten – kunnen we bouwen aan een gemeenschap waarin iedereen zich veilig en gerespecteerd voelt.

1 Inleiding

1.1 VOORAF

Extremisme en radicalisering brengen risico's met zich mee voor de Nederlandse samenleving. Er was een periode waarin grote zorgen bestonden over jonge geradicaliseerde moslims die zich aansloten bij Islamitische Staat (IS) of andere gewelddadige extremistische organisaties. Sinds 2016 stelt het kabinet jaarlijks €7,5 miljoen aan versterkingsgelden beschikbaar om gemeenten te ondersteunen bij het tegengaan van radicalisering en extremisme. Gemeenten hebben een regierol en leggen verantwoording af aan hun gemeenteraden, terwijl het Rijk via deze middelen toeziet op de effectiviteit en doorontwikkeling van de aanpak. De aanvragen van gemeenten worden jaarlijks beoordeeld door de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (verder: NCTV) in samenwerking met het ministerie van SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

Gemeenten hadden behoefte aan meer kennis over radicalisering en extremisme binnen islamitische gemeenschappen. Zij wisten niet goed hoe zij hiermee moesten omgaan en probeerden hun informatiepositie te versterken om ontwikkelingen beter te kunnen duiden en beleidsopties te verkennen. De NCTV speelde hierin een actieve rol door gemeenten te adviseren een beroep te doen op het particuliere onderzoeksbureau Nuance door Training en Advies (hierna: NTA), dat gespecialiseerd was in zogenaamde 'krachtenveldanalyses'. NTA zou volgens NCTV over die specifieke kennis en toegang tot islamitische gemeenschappen beschikken. Daarnaast stelde de NCTV versterkingsgelden beschikbaar, waar gemeenten een beroep op konden doen om de onderzoeken van NTA te financieren.

Uit een NRC-artikel van 15 oktober 2021 is gebleken dat zeker tien gemeenten gebruikmaakten van de diensten van NTA.¹ Dit bureau werd ingehuurd om onderzoek te doen naar mogelijke radicale tendensen binnen islamitische gemeenschappen die als een risico voor de samenleving werden gezien. Uit het artikel kwam echter naar voren dat NTA gebruikmaakte van undercovermethoden die volgens deskundigen niet zijn toegestaan.² Onderzoekers bezochten moskeeën zonder zich kenbaar te maken en verzamelden gedetailleerde informatie, waaronder persoonlijke gegevens over moskeegangers, zonder dat zij hiervan op de hoogte waren. Dit leidde tot juridische en ethische kritiek op de werkwijze van zowel NTA als de betrokken gemeenten.

Eén van die tien gemeenten was de gemeente Almere.³ Almere had net als vijf andere gemeenten in de provincie Flevoland de opdracht gegeven aan NTA om een krachtenveldanalyse uit te voeren naar de diverse vormen van extremisme (zowel islamitisch-, links- als rechtsextremisme) die aanwezig zijn in de regio Flevoland. Door de ophef die was ontstaan als gevolg van het NRC-artikel besloot de toenmalige waarnemend burgemeester van Almere het NTA-onderzoek voortijdig te staken. Het onderzoek werd

¹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/15/geheime-rapporten-gemeenten-lieten-moskee-undercover-onderzoeken-a4062060>

² NTA stelt (in de wederhoor) dit vanaf het begin stellig is tegengesproken.

³ De andere gemeenten waren respectievelijk: Rotterdam, Eindhoven, Zoetermeer, Delft, Huizen, Veenendaal, Ede, Helmond en Leidschendam-Voorburg.

vervolgens definitief stopgezet en ook werd besloten om niet de tussentijdse onderzoeksresultaten van NTA in ontvangst te nemen. Ondertussen vroegen de vertegenwoordigers van islamitische organisaties en moskeeën in Almere zich af waarom moslims steeds het 'lijdend voorwerp' waren van dergelijke onderzoeken. Was er een speciale reden dat zij herhaaldelijk werden onderzocht?

Desgevraagd liet de gemeente Almere weten dat dit niet het geval was. Maar toen deze organisaties vervolgens rapporten en verslagen bij de gemeente wilden opvragen om preciezer te begrijpen wat de gemeente gedaan had, gaf de gemeente Almere niet thuis. Ook had zij geen antwoord op de vraag waarom de gemeente naast de bredere krachtenveldanalyse in het verleden al eerder onderzoek naar moslims had ingesteld. Het stopzetten van een onderzoek, zonder dat de onderzoeksresultaten bekend waren, wakkerde het wantrouwen en achterdocht jegens de gemeente nog verder aan. De organisaties wilden dan ook 'de onderste steen boven krijgen.' Daarom besloten zij om via een zogenoemd Wob-verzoek specifieke stukken op te vragen.⁴ Omdat de opgevraagde stukken grotendeels waren zwartgelakt riepen deze echter nog méér vragen op.⁵ De islamitische organisaties voelden zich niet gehoord en zelfs geschoffeerd. Daarom wilden ze (tijdelijk) niet meer in gesprek met de gemeente.

1.2 AANLEIDING ONDERZOEK

Mede naar aanleiding van signalen uit de moslimgemeenschap en de berichtgeving in de media stelde de ombudsman eind 2023 een verkennend onderzoek in. Alle gemeenten die bij de Ombudsman Metropool Amsterdam zijn aangesloten, kregen vragen over hun handelen. In de eerste inventarisatie bevestigde Almere dat ze wel gebruik had gemaakt van de versterkingsgelden van NCTV om een krachtenveldanalyse uit te voeren.⁶ Naast deze schriftelijke inventarisatie voerde de ombudsman gesprekken met de moskeeën en vertegenwoordigers uit de moslimgemeenschap. De resultaten uit het verkennend onderzoek gaven aanleiding een (uitgebreider) onderzoek in te stellen. De gemeente Almere bevestigde dat ze vanwege negatieve mediaberichtgeving het onderzoek had stopgezet. Naar aanleiding van gesprekken met de moslimgemeenschap en de gemeente en de ontstane onduidelijkheid over onder andere de krachtenveldanalyse besloot de ombudsman een onderzoek uit eigen beweging te starten en kondigde dit op 27 februari 2024 aan.

1.3 VRAAG- EN DOELSTELLING

De krachtenveldanalyse werd breed ingezet en richtte zich op verschillende vormen van extremisme. Gezien de onrust binnen (een deel) van de moslimgemeenschap en het feit dat zij zich tot de ombudsman hebben gewend, is besloten om de focus in dit onderzoek te leggen op deze gemeenschap.⁷ Dit besluit werd mede genomen omdat het niet alleen om de krachtenveldanalyse gaat, maar ook om eerdere onderzoeken waarin islamitische stromingen en gemeenschappen centraal stonden. Het onderzoek richt zich dan ook op de vraag waarom en op welke wijze de gemeente Almere aan NTA de opdracht heeft verstrekt om een onderzoek in te stellen. Ook wordt onderzocht welke

⁴ Wob staat voor de Wet openbaarheid van bestuur. Deze wet is in 2022 vervangen door de Wet open overheid (Woo).

⁵ NTA stelt (in de wederhoor) dat het zwartlakken juridisch correct is gebleken.

⁶ Nulmeting naar radicalisering en extremisme. Links, rechts, religieus en ideologische doeleinden.

⁷ NTA stelt (in de wederhoor) dat de moslimgemeenschap niet als een homogene groep kan worden beschouwd en dat er binnen deze gemeenschap verschillende perspectieven op deze kwestie bestaan. Volgens NTA kan generalisatie ertoe leiden dat bepaalde stemmen binnen de gemeenschap worden uitgesloten.

gevolgen dit voor een specifieke groep burgers (te weten: de moslims) heeft (gehad). De ombudsman wil vanuit zijn onafhankelijke positie de islamitische gemeenschap in Almere duidelijkheid verstrekken over (de insteek van) het NTA-onderzoek. Het doel van het onderzoek van de ombudsman is lessen te trekken uit het verleden en ervoor te zorgen dat in de toekomst dergelijke onderzoeken die de gemeente uitbesteedt - die draaien om gevoelige thema's als religie en extremisme - met de grootst mogelijke zorgvuldigheid worden vormgegeven en uitgevoerd, met respect voor mensen- en burgerrechten. Transparant en met open vizier; waarbij belangen en rechten van burgers te allen tijde gewaarborgd en beschermd worden. Hiertoe wil de ombudsman een aantal aanbevelingen opstellen.

1.4. AANPAK EN REIKWIJDTE

Dit onderzoek richt zich uitdrukkelijk alleen op de krachtenveldanalyse en de eerdere onderzoeken die door de gemeente Almere zijn uitgevoerd of zouden worden uitgevoerd naar de moslimgemeenschap, vanaf 2016.⁸ Naast literatuur- en dossieronderzoek, waarvan een analyse is gemaakt, is in het kader van het onderzoek gesproken met de betrokken partijen, waaronder de moslimgemeenschap en hun vertegenwoordigers, gemeentebambtenaren die zowel betrokken als niet betrokken zijn geweest bij deze onderzoeken, en professionals op het gebied van privacy, gegevensbescherming en mensenrechten, zoals advocaten, journalisten en hoogleraren. De resultaten van deze gesprekken zijn anoniem verwerkt. Voorafgaand aan de publicatie van dit rapport zijn de bevindingen van de ombudsman met betrokken partijen gedeeld. Feitelijke onjuistheden in het rapport zijn aangepast.

1.5. LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 wordt er kort een tijdlijn geschetst wat er voorafging aan de krachtenveldanalyse, hier wordt ingezoomd op andere onderzoeken die specifiek op de moslimgemeenschap betrekking hadden. In hoofdstuk 3 wordt de krachtenveldanalyse nader toegelicht. Hoofdstuk 4 omschrijft de risico's van de krachtenveldanalyse en de wijze waarop de gemeente hier rekening mee heeft gehouden. Hoofdstuk 5 bevat de gevolgen van de krachtenveldanalyse, op basis van de ervaringen van de moslimgemeenschap en het perspectief van de gemeente. Dit rapport wordt afgesloten met een conclusie en aanbevelingen.

Dit rapport heeft betrekking op een periode waarin de huidige zittende burgemeester geen betrokkenheid had bij de beschreven gebeurtenissen. Omwille van neutraliteit en duidelijkheid worden in dit rapport geen namen genoemd, en wordt enkel verwezen naar "de burgemeester". Dit rapport dient dan ook gelezen te worden in de context van de periode waarin de toenmalige burgemeester actief was.

Wanneer in dit rapport wordt gesproken over 'de moslimgemeenschap', wordt hiermee verwezen naar het deel van de gemeenschap dat door het gemeentelijk beleid en onderzoek is geraakt.

⁸ NTA stelt (in de wederhoor) dat het onderzoek zich niet expliciet richtte op de moslimgemeenschap, maar op extremisme in algemene zin.

1.6 DEFINITIES

Omwillen van de duidelijkheid worden in dit rapport enkele kernbegrippen nader toegelicht. Deze definities helpen om de gebruikte terminologie eenduidig te interpreteren en voorkomen misverstanden. Waar relevant, zijn de begrippen gebaseerd op wettelijke kaders of gangbare definities binnen het vakgebied.

- **Contradictio in terminis** – Een tegenstrijdigheid in de woorden.
- **Driehoek** – Het overleg tussen de burgemeester, de officier van justitie en de politiechef, waarin veiligheidsvraagstukken binnen een gemeente worden besproken.
- **Driesporenbeleid** – Kabinetsbeleid gericht op het tegengaan van radicalisering en extremisme, bestaande uit drie sporen: preventie, signalering en repressie.
- **Informatiepositie** – Het vergaren van kennis en inzichten over maatschappelijke fenomenen, gemeenschappen, netwerken of specifieke situaties. Met als doel om ontwikkelingen beter te duiden en eventueel beleid te vormen of bij te sturen.
- **Krachtenveldanalyse** – Een onderzoeksmethode waarbij netwerken, verhoudingen en invloeden binnen een specifieke gemeenschap of groep in kaart worden gebracht, vaak met als doel maatschappelijke ontwikkelingen of risico's beter te begrijpen.
- **Meervoudige aanbesteding** – Een aanbestedingsprocedure waarbij meerdere partijen worden uitgenodigd om een offerte in te dienen, waarna de opdrachtgever een keuze maakt op basis van vooraf vastgestelde criteria.
- **Netwerkanalyse** – Een methode om relaties, samenwerkingsverbanden en invloedstructuren binnen een netwerk of organisatie in kaart te brengen.
- **Netwerkregisseur** – Een functionaris die verbindingen legt tussen verschillende partijen binnen een bepaald werkveld, zoals overheid, maatschappelijke organisaties en burgers, met als doel samenwerking en kennisdeling te bevorderen.
- **Non-informed consent** – Een methode waarbij betrokkenen niet vooraf worden geïnformeerd over hun deelname aan een onderzoek, doorgaans om de authenticiteit van de gegevens te waarborgen.⁹
- **RVS (Regionale Veiligheidsstrategie) Midden-Nederland** – Een samenwerkingsverband tussen gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en andere veiligheidsorganisaties in Midden-Nederland, gericht op het bevorderen van integrale veiligheid.
- **Salafisme** – Een fundamentalistische stroming binnen de islam die streeft naar een strikt conservatieve interpretatie van het geloof, soms in verband gebracht met radicalisering, hoewel niet alle salafistische bewegingen gewelddadig of extremistisch zijn.
- **Signaalrapport** – Een rapport waarin signalen en risico's binnen een bepaalde gemeenschap of sector worden verzameld en geanalyseerd, vaak met betrekking tot veiligheid, radicalisering of maatschappelijke spanningen.

⁹ In reactie op het rapport refereert NTA op 1 februari 2025 naar de definitie van non-informed consent naar <https://ntadvies.nl/themas-en-expertises/krachtenveld-analyse/>

2 Wat ging er aan de krachtenveldanalyse vooraf?

2.1 INLEIDING

Voordat de krachtenveldanalyse in 2021 tot stand kwam, was de gemeente Almere in 2016 al voornemens om een netwerkanalyse uit te voeren. Deze netwerkanalyse zou zich richten op het in kaart brengen van radicalisering binnen de islamitische gemeenschappen. NTA zou hiervoor de geschikte partij zijn. In 2017 werd ervan afgezien om deze analyse uit te voeren, vanwege de gevoelige aard van dit onderzoek. Wel werd er besloten om een netwerkregisseur, vanuit NTA, in te huren. Deze netwerkregisseur had als opdracht om de salafistische stroming met bijbehorende onderstroom verder in kaart te brengen, verbinding te leggen met andere netwerkregisseurs in de regio om de informatiestroom te verbeteren, handelingsperspectief aan te dragen en hiermee een bijdrage leveren aan het te formuleren beleid.¹⁰

Dit hoofdstuk schetst de context waarin de krachtenveldanalyse tot stand kwam, met een chronologische presentatie van eerder uitgevoerde activiteiten, besluiten en andere relevante ontwikkelingen. Hiermee wordt inzicht geboden in de achtergrond en aanleiding voor de krachtenveldanalyse en de daarin besproken thema's.

2.2. WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE NETWERKANALYSE?

In 2016 ontstond het idee bij de gemeente Almere om in het kader van de lokale aanpak van radicalisering een netwerkanalyse uit te voeren naar de (sociale) infrastructuur van islamitische gemeenschappen in Almere. Dit was volgens de gemeente nodig vanwege maatschappelijke ontwikkelingen en het grote gebrek aan kennis over dit onderwerp.

Almere zou een relatief grote en gevarieerde islamitische gemeenschap kennen met een actieve salafistische groep (naam organisatie in Almere).¹¹ De gemeente omschrijft in die periode dat de veelzijdigheid van de gemeenschap, maar ook de onderlinge verdeeldheid bij sommige groepen, maakt dat de omvang en de onderlinge verstandhoudingen binnen de islamitische gemeenschap moeilijk zijn waar te nemen en te duiden.¹² Uit een interne notitie blijkt het volgende:

“In het casuoverleg wordt (naam organisatie in Almere) besproken maar alle betrokken partijen vinden het lastig om deze groep goed te duiden. Wel hebben we een onderbuikgevoel bij deze groep. Er is nu afgesproken om alle informatie die bekend is over de (naam organisatie) samen te

¹⁰ Document 14N, Offerte NTA, 31 januari 2018

¹¹ Volgens 18F (Programmascan Almer) en 18K (Intern werkdocument) dat er geen duidelijk definitie van salafisme of salafistische stroming is: het is niet concreet en wordt gerekt, politiek-salafisten die op verschillende plekken proberen voet aan de grond te krijgen in gematigde moskeeën, moskeebesturen en scholen. In een aantal gevallen wordt geweld hierbij niet geschuwd. Zij verkondigen hierbij soms een anti-integratieve en ondemocratische boodschap die op den duur een parallelle samenleving kan veroorzaken. Daarnaast is er soms sprake van 'vermenging' van politiek salafistische en jihadistische salafistische individuen en groepen. In het signaalrapport wordt uitleg gegeven dat het *salafisme* een verzamelterm is voor een spectrum van fundamentalistische stromingen binnen de soennitische islam, die streven naar wat zij de 'zuivere Islam' noemen. Deze stromingen beroepen zich op eenzelfde methode en kennen duidelijke overeenkomsten op hoofdpunten van geloofsleer en praktiseren.

¹² 14F, memo analysedriehoek, Netwerk analyse infrastructuur islamitische gemeenschappen 22 februari 2017

voegen om te kijken of er een volledig beeld kan worden geschetst van de organisatie en zijn leden.¹³

In een overleg dat de burgemeester, het Openbaar Ministerie (OM) en de politie hadden met NCTV legt de gemeente uit dat zij regelmatig te maken heeft gehad met de komst van omstreden predikers. Verder benoemt de gemeente dat zij begrijpt dat het onderzoek raakt aan grondwettelijke vrijheden, zoals het recht om geld in te zamelen, de vrijheid van vergadering en de vrijheid van meningsuiting. Tegelijkertijd geeft de situatie de gemeente een onderbuikgevoel en het gevoel dat zij achter de feiten aanloopt. Ook bevestigt de gemeente haar bevoegdheid: er kan alleen worden ingegrepen als de openbare orde in het geding is.¹⁴

Het argument om dit onderzoek in te stellen (en de eventuele verwachte opbrengst daarvan) is dat de gemeente op die manier haar informatiepositie binnen de islamitische gemeenschappen zou kunnen versterken. Met de netwerkanalyse verwacht de gemeente een duidelijker beeld te krijgen van het krachtenveld tussen de islamitische organisaties en groepen in de gemeente en de regio. Met dit inzicht zou zij beter kunnen anticiperen op veranderingen in het speelveld.

2.3. NTA WORDT INGESCHAKELD

De gemeente besluit een netwerkanalyse uit te voeren. Op 15 november 2016 legt NTA een offerte aan de gemeente voor, waarin staat op welke wijze deze analyse de religieuze en ideologische infrastructuur binnen de islamitische gemeenschappen in kaart denkt te kunnen brengen. Deze offerte van NTA sluit aan op de vraag van de gemeente. Uit een interne memo van de gemeente blijkt dat het onderzoek wordt uitgevoerd door een bureau dat door de NCTV is aanbevolen. De reden hiervoor is dat het bureau gespecialiseerd is in het uitvoeren van dit soort onderzoeken en ruime ervaring heeft opgedaan in andere steden in Nederland en België.¹⁵

De gemeente omschrijft de voorgestelde analyse als een onderzoek dat verder gaat dan een netwerkkaart, maar minder diep is dan een veld- en netwerkanalyse en waarbij wordt ingezoomd op het ontstaan van radicaliseringsfenomenen en individuen nader worden onderzocht.¹⁶ De gemeente Almere lijkt zich bewust te zijn van de risico's voor de rechten en vrijheden van bewoners bij het uitvoeren van dit onderzoek en benadrukt het belang van vertrouwelijkheid. In een interne memo staat hierover:

*"De informatie, werkwijze en aanpak kunnen uitlekken. Dit risico is vooral aanwezig als buiten de veiligheidsdriehoek¹⁷ over deze analyse gecommuniceerd wordt. Als dit beperkt blijft tot de driehoek is dit risico klein. Het adviesbureau heeft een trackrecord waarbij de vertrouwelijkheid geborgd is"*¹⁸

¹³ 18J, informatie over (organisatie Almere)

¹⁴ 18D, Verslag overleg dhr. Schoof, 25 januari 2017

¹⁵ 14F memo analyse driehoek, 22 februari 2017

¹⁶ 14C offerte netwerkanalyse partij Y, 15 november 2016

¹⁷ De veiligheidsdriehoek bestaat uit burgemeester, politiechef en hoofdofficier van justitie

¹⁸ 14F Memo analysedriehoek, 22 februari 2017

Volgens de gemeente kan de analyse alleen slagen als deze anoniem is omdat het een hoog afbreukrisico kent voor het betrokken adviesbureau. De gemeente wil dit risico beperken door het onderzoek en de resultaten vertrouwelijk te behandelen en niet politiek te maken door de opgeleverde informatie te verwerken in haar eigen documenten en aanpak. Als voorwaarde wordt dan ook gesteld dat deze informatie niet gebruikt mag worden als een onderdeel van juridische processen zoals handavingsprocedures of juridisch bewijs.¹⁹

Verder staat de gemeente stil bij eventuele risico's van het 'buiten de veiligheidsdriehoek om communiceren over deze analyse'.²⁰ Zo meldt de gemeente onder meer dat zij alleen, als daar volgens de veiligheidsdriehoek aanleiding toe is, slechts op hoofdpunten de uitkomsten zal delen met het college en/of met de fractievoorzitters van politieke partijen in een besloten, vertrouwelijke sessie. De NCTV zou worden betrokken als adviseur én als de organisatie die de versterkingsgelden verstrekt.²¹

Vanwege de absolute geheimhouding is duidelijk dat de netwerkanalyse gevoelig ligt. Mocht op een gegeven moment toch bekend worden dat deze netwerkanalyse is uitgevoerd, dan zou dat gevolgen kunnen hebben voor de positie van de burgemeester. Daarom adviseren ambtenaren de burgemeester in een interne memo om de analyse vooralsnog niet uit te voeren. Zij stellen dat er vanuit de raad en het college vragen zouden kunnen worden gesteld over wie de analyse zou gaan uitvoeren:

“(Naam gemeente) ligt momenteel onder een vergrootglas vanwege het strafrechtelijk onderzoek dat naar de afdeling radicalisering loopt (vriendjespolitiek, verbanden, slager die zijn eigen vlees keurt). En dan laten wij op hetzelfde moment onderzoek doen naar de islamitische gemeenschap door iemand die vanuit die gemeenschap afkomstig is. Opvallend is ook dat NTA destijds door het NCTV is aanbevolen, terwijl men nu ambtelijk aangeeft dat dit is gebaseerd op positieve ervaringen van andere gemeenten (wellicht dat ze vanwege (naam gemeente) dit wat hebben bijgesteld...).”²²

Ook staat de gemeente stil bij haar relatie met de moskeebesturen:

“Je kunt de analyse vanwege de geheimhouding niet delen met de islamitische gemeenschap zelf, waar je via de moskeebesturen 4x per jaar mee om tafel zit en een band/trouwensrelatie mee hebt opgebouwd. Wat betekent het voor die relatie als toch uitlekt dat je in het geheim onderzoek naar hen doet? Terwijl één van de pijlers van ons (landelijk) radicaliseringsbeleid is het onderhouden van de dialoog.”²³

¹⁹ 14F netwerk analyse infrastructuur islamitische gemeenschappen, 22 februari 2017, p.2.

²⁰ De veiligheidsdriehoek bestaat uit burgemeester, politiechef en hoofdofficier van justitie

²¹ De NCTV adviseert over te nemen bestuurlijke en politieke besluiten.

²² 14h interne memo p.2 25 augustus 2017

²³ 14H, interne afstemming over kva,, 25 augustus 2017

2.4. GEEN (FORMELE) NETWERKANALYSE

Een bijkomend voordeel om geen netwerkanalyse uit te voeren is dat de gemeente meer tijd heeft om na te denken over de inrichting van het onderzoek (alsmede over de vraag of zij dit alleen of met andere gemeenten zou gaan uitvoeren):

“En we kunnen tijd kopen door uit te zoeken (NCTV heeft dat ambtelijk toegezegd) of we de analyse t.z.t. in samenhang met andere gemeenten kunnen doen of op het niveau RVS kunnen tillen (en zo weg kunnen blijven van Almere en burgemeester).”²⁴

Daarom overleggen de burgemeester en de NCTV over de vraag of het verstandig is om een netwerkanalyse naar de islamitische gemeenschappen te laten uitvoeren. Uiteindelijk ziet de burgemeester, alles overwegende, op 30 augustus 2017 af van de netwerkanalyse. Wel wordt besloten dat er een netwerkregisseur van NTA wordt ingezet om ‘een eerste inventarisatie uit te voeren’.²⁵ Daarnaast spreekt de burgemeester de wens uit dat, mocht na deze inventarisatie toch blijken dat een netwerkanalyse gewenst is, deze ‘breder’ wordt uitgezet.²⁶

2.5. DE NETWERKREGISSEUR

Om te bepalen of er een verdiepingsslag in de vorm van een netwerkanalyse noodzakelijk is, worden de versterkingsgelden vanuit de NCTV ingezet om een zogenaamde netwerkregisseur aan te stellen. De netwerkregisseur, die door NTA is ingehuurd en in opdracht van de gemeente werkt, heeft als opdracht om een vertrouwensrelatie met maatschappelijke organisaties en sleutelfiguren op te bouwen en om informatie in te winnen.

2.6. EEN ‘INVENTARISATIE’ NAAR SALAFISTEN

De netwerkregisseur wordt gevraagd ‘een plan van aanpak’ voor de borging van de informatie en kennispositie vorm te geven, specifiek gericht op het in kaart brengen van de zogenaamde salafistische stroming. Hij stelt eerst een ‘signaalrapport’ op: een analyse om een beeld te krijgen over salafisme. Dit doet hij omdat er zorgen zijn dat een specifieke salafistische organisatie zich in Almere kan vestigen. Met dit rapport brengt hij de mogelijke risico's in kaart voor het geval dit daadwerkelijk gebeurt. Deze luiden als volgt:

Ongewenste effecten in pluriforme samenleving:

- Versterken vijandbeeld van samenleving (haat)
- Uitsluiten van (interne) andersdenkenden (onverdraagzaamheid)
- Voeding geven aan voedingsbodems radicalisering (polarisatie)

(..) Daarnaast hebben wij te maken met 2 geïdentificeerde organisaties waar salafistische invloeden zijn geconstateerd en de risico's daardoor reëel zijn.²⁷

²⁴ <https://veiligheidscoalitie.nl/over-ons/rvs-midden-nederland>

²⁵ 14I Telefonisch overleg burgemeester en dhr, Schoof NCTV, 30 augustus 2017

²⁶ Dus met meerdere gemeenten waarbij werd gedacht aan Huizen en Amsterdam.

²⁷ 18R Signaalrapport Almere, 21 januari 2018

Ook maakt de netwerkregisseur een uitgebreide scan van islamitische organisaties en constateert dat het salafisme in Almere vooral voorkomt binnen de Marokkaans-islamitische infrastructuur. Hij kijkt daarom eerst naar de islamitische infrastructuur met een Marokkaanse migratieachtergrond en geeft een analyse van het salafisme. Hij levert de verzamelde informatie en sluit af met een kader voor een handelingsperspectief.²⁸ De netwerkregisseur maakt een verslag van de moskeeën die worden gezien als de hoofdrolspelers in de Marokkaanse islamitische gemeenschap in Almere. Volgens zijn bevindingen is er sprake van verdeeldheid en een zwakke organisatiegraad. Hij stelt dat de bestuursleden een gering opleidings- en kennisniveau bezitten en dat er hierdoor een gebrek aan politieke sensitiviteit is. Ook maken zij volgens hem geen scherp onderscheid tussen de vertrouwde orthodoxie en fundamentalistische aspiraties.

Volgens het driesporenbeleid adviseert de netwerkregisseur om geen verdere actie te ondernemen.²⁹ Wel benoemt hij een aantal zaken die aandacht verdienen. Namelijk, dat er een salafistische vereniging bestaat die belangrijk is om te blijven volgen. En dat de zittende moskeebestuurders onvoldoende kundig zijn, deze salafisten de hand boven het hoofd houden, en dat hulp vanuit de lokale overheid en professionele organisaties daarom noodzakelijk is.

2.7. BIJEENKOMST GEMEENTEN EN DE NCTV

Op 21 juni 2019 nodigt de burgemeester van Almere een aantal gemeenten én de NCTV uit voor een bijeenkomst die wordt begeleid door NTA.³⁰ Het programma bestaat uit het bespreken van overlappingsen en verbanden tussen de aanwezige gemeenten 'op basis van de verschillende krachtenveldanalyses', en het uitwisselen van ervaringen en handelingsperspectieven. De volgende tekst is afkomstig uit de uitnodiging:

“NTA heeft voor ons in kaart gebracht welke stromingen er zijn in onze stad of gemeente en heeft in het bijzonder gekeken naar de aanwezigheid - prominent of op de achtergrond - van salafistische invloeden binnen de islamitische gemeenschappen. Met deze bevindingen hebben we zicht op wat er speelt binnen de islamitische gemeenschappen in onze stad of gemeente. Dat is een goed begin; nu is de volgende stap hoe we deze informatie kunnen gebruiken om door te pakken.

Hoe ga je bijvoorbeeld om met niet strafbaar ongewenst gedrag? Hoe adresseren we salafisme? Hoe geven we vorm aan het driesporenbeleid? Overlappen de netwerken verbonden aan de stromingen in de verschillende steden elkaar? Kortom: Wat kunnen we van elkaar leren en hoe kunnen we samenwerken op dit thema?”

²⁸ 18K, Intern werkdocument, (zonder datum)

²⁹ Volgens Kamerstukken II, 29614 nr. 38 wordt volgens kabinetsbeleid, bij problematisch gedrag een driesporenbeleid gevolgd:

1) interactie en dialoog;
2) aanspreken en confronteren
3) verstoren en handhaven.

³⁰ Zie document: Uitwisseling ervaring en beelden n.a.v. onderzoek NTA

In 2019 voert Almere ook een programmascan uit. Deze scan wordt in opdracht van de gemeente door een extern bureau uitgevoerd met als doel een visie en een doorontwikkelde aanpak te ontwikkelen op het gebied van de aanpak van polarisatie en radicalisering.³¹

2.8. MOSKEEËN WILLEN VEILIGHEIDSMATREGELEN EN GAAN - ZONDER DAT ZIJ DAT WETEN - IN ZEE MET NTA

Mede vanwege een aantal incidenten die zich op moskeeën richtten alsmede de aanslag in Christchurch ontstaat er in de loop van 2019 bij moskeeën behoefte aan extra veiligheidsmaatregelen.³² Zij wenden zich tot de gemeente met het verzoek om extra beveiligingsmaatregelen. De gemeente laat weten deze maatregelen niet te kunnen bieden. Wel kan de gemeente namens de moskeeën via de NCTV versterkingsgelden aanvragen voor een zogenaamde veiligheidsscan. De gemeente fungeert daarbij enkel als tussenpersoon om de financiën aan te vragen, de moskeeën moeten zelf een partij aanwijzen en bepalen zelf of ze de resultaten met de gemeente delen.

Zij besluiten samen met de netwerkregisseur te verkennen welke partij dit zou kunnen uitvoeren. De netwerkregisseur brengt de moskeeën in contact met 'Anders Veilig.'³³ Anders Veilig wordt vervolgens overgenomen en kondigt in haar offerte aan dat ze onderdeel wordt van NTA.³⁴ De moskeeën waren er niet van op de hoogte dat de netwerkregisseur door de gemeente was ingehuurd via NTA. Hij presenteerde zich niet als een externe partij, en ambtenaren verklaren dat zij hem in overleggen en gesprekken met moskeebesturen ook niet als zodanig hebben voorgesteld. Daarnaast gebruikte de netwerkregisseur een e-mailadres van de gemeente Almere, wat gangbaar is bij inhuur binnen de gemeente, waarbij externen vaak namens de gemeente optreden. In een verklaring geeft NTA aan dat alle bestuurders van de moskeeën uitvoerig op de hoogte waren gesteld door de netwerkregisseur zelf, en dat zij volledig waren geïnformeerd over de rol en de intentie van de netwerkregisseur.³⁵ De ombudsman heeft dit niet kunnen vaststellen.

Op 3 december 2019 ontvangen de moskeeën een offerte voor de veiligheidsscans. De offerte wordt op 27 januari 2020 door de moskeebesturen geaccordeerd. De moskeeën laten de burgemeester weten dat zij de versterkingsgelden bij de NCTV hebben aangevraagd om de kosten van de veiligheidsscan te betalen. Verder bevestigen de moskeeën dat zij zelfstandig contact opnemen met Anders Veilig voor het uitvoeren van de scans.³⁶

³¹ 18F- programmascan, 24 september 2019

³² Er vond op 15 maart 2019 een dodelijke schietpartij in een moskee in Nieuw-Zeeland door een persoon met extreemrechtse ideeën

³³ Mail netwerkregisseur woensdag 18 december 2019 aan moskee

³⁴ In de voettekst van de offerte wordt aangegeven dat de organisatie Anders Veilig vanaf 2020 onderdeel is van NTA.

³⁵ De relevantie van deze partij is mogelijk niet direct duidelijk, maar de moslimgemeenschap heeft de gemeente verweten dat deze partij consistent betrokken was en werd ingezet als een 'lange arm' van de gemeente. Om deze perceptie te begrijpen en de context volledig te schetsen, is het belangrijk om hun rol in eerdere en latere gebeurtenissen te belichten.

³⁶ De veiligheidsscans werden in de loop van 2020 uitgevoerd.

3 De krachtenveldanalyse nader toegelicht

3.1. INLEIDING

In 2021 besluit de gemeente Almere een krachtenveldanalyse uit te voeren. Aanleiding voor de krachtenveldanalyse is dat de gemeente nieuw beleid wil formuleren, maar dat er onvoldoende kennis aanwezig is om het beleid op te baseren. De gemeente constateert dat er in de samenleving sprake is van groeiend wantrouwen, polarisatie en extremisme – versterkt door de coronapandemie – en dat zij hier onvoldoende zicht op heeft. Anders dan voorheen lag de focus in deze periode minder op islamitisch extremisme, omdat dit een minder prominent fenomeen was.

Krachtenveldanalyse versus de netwerkanalyse uitgelegd

De Krachtenveldanalyse verschilde van de eerder voorgestelde netwerkanalyse, aangezien de Krachtenveldanalyse zich richtte op de wijze waarop extremisme in algemene zin aanwezig zou zijn in Almere, terwijl de netwerkanalyse zich louter zou richten op radicalisering binnen de islamitische infrastructuur. Aanvankelijk werd een netwerkanalyse naar de moslingemeenschap overwogen, maar deze optie werd door de gemeente als te ingrijpend en risicovol beoordeeld, mede vanwege de relatie- en gevoeligheidskwesties. De krachtenveldanalyse werd breder ingezet.

Op 14 juli 2021 wordt de krachtenveldanalyse voor de regio Flevoland definitief gegund aan NTA. NTA heeft toestemming gekregen van de gemeente om te werken volgens non-informed consent. De gemeente besluit de raad en de doelgroepen vooraf niet te informeren over het onderzoek (de aard, het doel en de gevolgen van het onderzoek). Deze keuze is gemaakt om de meest bruikbare resultaten te garanderen. Uiteindelijk lekt de krachtenveldanalyse toch uit en wordt er in de media gepubliceerd over 'heimelijke onderzoeken in moskeeën'. Naar aanleiding van deze berichtgeving besluit de gemeente om de opdracht vroegtijdig stop te zetten. De fase van het veldonderzoek is op dat moment nog niet gestart.³⁷ In de volgende paragrafen wordt nader toegelicht hoe dit proces is verlopen.

3.2. VERMOEDENS VAN EXTREMISME EN RADICALISERING BEHOEVEN NADERE ONDERBOUWING

De gemeente verklaart dat tijdens het terugkerende Almeerse casuoverleg radicalisering (bestaande uit vertegenwoordigers van politie, gemeente en OM) intern signalen over extremisme en radicalisering werden uitgewisseld. Uit een uitgevoerde programmascan kwam naar voren dat er mogelijk sprake was van *jihadistisch* extremisme in Almere maar dat er onvoldoende zicht was

³⁷ 15g, Raadsbrief Almere NRC Artikel Undercover naar de moskee, 9 november 2021

op de situatie in de stad.³⁸ Het is volgens de gemeente verder ook onvoldoende duidelijk welke andere vormen van extremisme er aanwezig zijn en in welke hoedanigheid. De gemeente acht het in de loop van 2020 noodzakelijk om nader onderzoek uit te voeren, met als doel op basis daarvan beleid te formuleren en adequaat te kunnen inspelen op de situatie. Aangezien er een nieuw Actieplan Veiligheid geformuleerd moet worden, ontstaat de wens om een krachtenveldanalyse uit te voeren, zodat de gemeente haar koers goed onderbouwd kan bepalen.

De gemeente stelt dat ze op basis van hun huidige informatiepositie geen gedegen beeld hebben van de mate van extremisme in de stad. De gemeente voelt zich verantwoordelijk en vond het daarom noodzakelijk om het veld in te gaan om gesprekken te voeren met mensen die tot een bepaalde beweging behoren.³⁹ De programmascan omvatte een externe evaluatie van het beleid. Een van de aanbevelingen is het versterken van de samenwerking met beleidsafdelingen sociaal domein, o.a. door het gezamenlijk opstellen van een beleidsplan ter preventie van radicalisering dat ook op ambtelijk, management- en bestuurlijk niveau gedragen wordt.⁴⁰

3.3. HOE HEEFT DE GEMEENTE DE KRACHTENVELDANALYSE UITBESTEED?

De krachtenveldanalyse betrof een nulmeting naar islamitisch-, rechts- en links extremisme in de regio Flevoland. Meerdere gemeenten in de provincie Flevoland besluiten deze krachtenveldanalyse uit te voeren. De gemeente Almere die namens deze gemeenten de regie heeft, besluit in overleg met die gemeenten de opdracht uit te besteden aan NTA, een private organisatie. Voor de gemeente is NTA de meest logische partij, omdat NTA over de noodzakelijke expertise beschikt. Omdat de gemeente geen andere geschikte organisatie kent om de opdracht aan te gunnen schakelt zij de NCTV in voor advies over een mogelijke andere partij die de opdracht ook zou kunnen uitvoeren.

NCTV bevestigt dat NTA de enige partij is die geschikt is voor het uitvoeren van een krachtenveldanalyse.⁴¹ De gemeente verkent de optie om de opdracht onderhands te gunnen aan NTA.⁴² Dit blijkt mogelijk te zijn als de gemeenteambtenaar een schriftelijke verklaring van NCTV kan krijgen dat NTA de enige partij is voor deze opdracht.⁴³ De NCTV laat weten dit niet schriftelijk te willen bevestigen, omdat de organisatie 'geen aanbevelingen doet'.⁴⁴ Hierna besluit de gemeente de aanbesteding via de reguliere procedure te laten verlopen; een meervoudige aanbestedingsprocedure. Er worden drie partijen benaderd om een offerte in te dienen. Op 23

³⁸ Een programmascan is een opdracht ter evaluatie van de lokale aanpak op polarisatie en radicalisering die de gemeente Almere o.a. met behulp van NCTV versterkingsgelden heeft ontwikkeld.

³⁹ 15g, Raadsbrief Almere NRC Artikel Undercover naar de moskee, 9 november 2021

⁴⁰ Programmascan gemeente Almere 24 september 2019

⁴¹ 1F, Verslag check adviesbureau bij X, 16 februari 2021

⁴² 1H, Mailwisseling wijze van aanbesteden, 18 februari 2021

⁴³ 1H, Mailwisseling wijze van aanbesteden, 19 februari 2021

⁴⁴ 0I, Mailwisseling aanbesteding, 24-02-2021

maart 2021 stuurt de gemeente haar offerteaanvraag naar drie partijen. Twee partijen reageren hierop.

“Voorafgaande aan de start van de aanbestedingsprocedure hebben wij de NCTV de vraag voorgelegd of zij weet hadden van partijen, anders dan NTA, die over de expertise beschikten om een onderzoek naar extremisme uit te voeren in de breedste zin van het woord (links-, rechts-, en islamitisch extremisme). Op dat moment hadden wij slechts één partij in beeld die over de benodigde expertise beschikte om een nulmeting naar extremisme te kunnen uitvoeren over de gehele linie (dus op links-, rechts-, islamitisch-, extremisme).” Ambtenaar

NTA onderscheidt zich volgens de gemeente in haar onderzoeksopzet door ook online extremisme in kaart te willen brengen, wat een breder perspectief biedt dan andere partijen. Een belangrijk element van de samenwerking is de keuze voor non-informed consent, waarbij betrokkenen en de gemeenteraad niet vooraf worden geïnformeerd. De gemeente heeft de gemeenteraad geïnformeerd over de uitvoering van een nulmeting naar extremisme in Flevoland, maar niet over de specifieke onderzoeksmethoden. Dit werd gezien als een ambtelijke opdracht, primair bedoeld voor ambtenaren en bestuur. De gemeente erkent dat een deel van de raad mogelijk niet had ingestemd met het achterwege laten van informed consent, vooral omdat dit betrekking kon hebben op bepaalde achterbannen. Toch werd ervoor gekozen deze methode toe te passen, omdat dit volgens de gemeente de betrouwbaarheid van het onderzoek zou verhogen en bijdroeg aan de veiligheid van alle inwoners. De gemeenteraad zou achteraf worden geïnformeerd via een publieksvriendelijke versie en over de beleidsmaatregelen die uit het onderzoek voortvloeien.

Wat is non-informed consent?

Non-informed consent houdt in dat er aan mogelijk toekomstige respondenten geen informatie wordt verschaft over de aard, het doel en de gevolgen van het onderzoek. Volgens NTA zou dit hen in staat stellen om beter bruikbare resultaten te verzamelen, omdat de doelgroepen dan niet weten dat zij worden onderzocht.

Dit wordt door NTA aangedragen als essentieel om een zo betrouwbaar mogelijk beeld te verkrijgen. De gemeente volgt dit advies op, met de argumentatie dat deze methode blinde vlekken in het onderzoek voorkomt en daarmee een vollediger beeld van extremisme in de stad kan bieden. Met deze methode wordt sociaal wenselijk gedrag van personen voorkomen, wat het onderzoek kan beïnvloeden.

“Om een zo goed mogelijk beeld op te halen is het daarbij cruciaal dat we niet vooraf bepaalde partijen uitsluiten omdat we daar goede relaties mee hebben. Alleen zó voorkomen we blinde vlekken in dit onderzoek.” (Almere)

NTA stelt voor om specifieke afspraken vast te leggen over bevoegdheden en verantwoordelijkheden, mede als doel om de eigen positie te beschermen. Dit betreft met name het behoud van het intellectueel eigendom, het waarborgen van privacy en het maken van aanvullende afspraken over het gebruik en de vertrouwelijkheid van het eindproduct.⁴⁵ Op sommige punten gaat de gemeente akkoord met de voorgestelde voorwaarden omdat die ruimte er is en past ze haar eigen inkoopvoorwaarden aan. De gemeente wijkt daarmee af van de gemeentelijke Algemene Inkoopvoorwaarden uit 2018, zo stemt ze bijvoorbeeld er mee in dat de onderzoeksresultaten eigendom van NTA blijven.⁴⁶

Op 14 juli 2021 komen NTA en de gemeente Almere overeen dat NTA namens de gemeente Almere en de 5 andere gemeenten een krachtenveldanalyse gaat uitvoeren. Deze zal plaatsvinden tussen 2 augustus 2021 en 14 maart 2022.

3.4. KRACHTENVELDANALYSE LEKT UIT EN HET ONDERZOEK WORDT VROEGTIJDIG STOPGEZET

Nadat in de media werd gepubliceerd over heimelijke onderzoeken in moskeeën (zie hoofdstuk 1) besluit de gemeente na de aankondiging van de tijdelijke stopzetting in oktober 2021, de analyse voortijdig te stoppen.

“Van de 120.000, - die aanvankelijk was geraamd voor het gehele onderzoek, is er uiteindelijk 85.000, - betaald aan NTA. Ca 20.000, - daarvan had betrekking op onderzoeksactiviteiten die waren verricht in het kader van fase 1 en 2 (oriëntatie en bureauonderzoek). De gemeente verklaart dat NTA namelijk al werk had verricht, zoals de oriëntatiefase en deskresearch, maar vanwege de gevoeligheid van de informatie wilde de gemeente de resultaten niet ontvangen. De resultaten werden gezien als “besmet” door de ontstane commotie, en er werd besloten om deze informatie niet te gebruiken. De gemeente heeft nooit het werk geleverd gekregen, ook niet achteraf.” (Ambtenaar)

⁴⁵ 5D correspondentie m.b.t. wijzigen AIV, 9 juli 2021

⁴⁶ NTA stelt (in de wederhoor) dat het woord ‘bijvoorbeeld’ in deze zin suggereert op nog meer toezeggingen. Ze stellen voor om het woord bijvoorbeeld te schrappen.

De gemeente verklaart dat tot het moment van publicatie van het NRC-artikel het onderzoek zich in de fase van oriëntatie en bureauonderzoek bevond. In deze fase wordt gebruik gemaakt van interviews met professionals en openbaar toegankelijke informatiebronnen (onder andere nieuwsberichten en het KvK-register). De volgende fase, het veldonderzoek, is dan nog niet gestart.⁴⁷

3.5 FENOMEENANALYSE

Het college van burgemeester en wethouders van Almere besluit in 2024 om alsnog een onderzoek uit te laten voeren met als doel meer zicht te krijgen op de verschillende vormen van radicalisering en extremisme in Almere. Voorafgaand aan dit onderzoek wordt de gemeenteraad van Almere op 21 december 2023 geconsulteerd over de te hanteren onderzoeksmethodieken, de beoogde (sub)doelen, uitgangspunten en waarborgen. Hieruit blijkt dat er voldoende draagvlak is. Alle door de gemeenteraad van Almere genoemde uitgangspunten worden opgenomen in de offerte-uitvraag en verwerkt in de opdrachtverstrekking.

Fenomeenanalyse versus de krachtenveldanalyse uitgelegd

Anders dan de krachtenveldanalyse bestaat deze ‘fenomenenanalyse’ uit documentonderzoek, interviews, data-analyse en een sociale media-analyse, waarbij de privacyregels zorgvuldig worden nageleefd. Het onderzoek bevat geen onderzoeksmethoden zoals een non-informed consent.

Na een meervoudige aanbestedingsprocedure wordt het Verwey-Jonker Instituut geselecteerd om deze zogenaamde ‘fenomeenanalyse’ uit te voeren, samen met partners Radar Advies en Textgain.⁴⁸ De gemeente verklaart bij de offerteaanvraag en het daaropvolgende proces met zorgvuldigheid te hebben gewerkt. Zo heeft ze de Functionaris Gegevensbescherming (FG) én de privacy officer betrokken, met als doel om alle wet- en regelgeving te eerbiedigen en te borgen:

“Het onderzoek richt zich bewust op fenomenen, trends en ontwikkelingen. Het gaat niet om specifieke stromingen, groeperingen en/of personen. De onderzoeksopzet voorziet in interviews en groepsgesprekken met professionals en/of betrokken partijen (geen inwoners). De opdrachtnemer is conform de verstrekte opdracht gehouden aan de verplichting om te betrekken personen in te lichten over de doelstelling van het onderzoek, alsmede anonimiteit te garanderen.”

⁴⁷ 15G, Raadsbrief Almere NRC Artikel Undercover naar de moskee, 9 november 2021

⁴⁸ Conform de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

Aangezien de fenomeenanalyse ten tijde van dit onderzoek nog niet is afgerond wordt hier verder niet op ingegaan.

4 Op welke wijze heeft de gemeente rekening gehouden met potentiële risico's bij uitvoering van de krachtenveldanalyses?

4.1. INLEIDING

De gemeente besluit een onderzoek uit te voeren waarbij de betrokken doelgroepen niet worden geïnformeerd. De gemeente is zich bewust van de gevoeligheid van een dergelijk onderzoek. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag welke risico's zich kunnen voordoen naar aanleiding van de krachtenveldanalyse. Ook biedt dit hoofdstuk een overzicht van de verschillende toetsen die de gemeente tot haar beschikking heeft om dergelijke risico's te voorkomen. Hierbij wordt stilgestaan bij de vraag of de gemeente zich bewust is van deze risico's en op welke wijze zij hier rekening mee houdt. De vragen worden per paragraaf behandeld.

4.2. ALS HET GAAT OM DE WETTELIJKE GRONDSLAG VOOR DE KRACHTENVELDANALYSE

De gemeente is zich bewust van de gevoeligheid van de krachtenveldanalyse. Om de betrouwbaarheid van de resultaten te waarborgen en stroperigheid in het proces te voorkomen, worden de gemeenteraad en de betrokkenen vooraf niet geïnformeerd.

4.2.1. Het doen van inlichtingenonderzoek

Aangezien het doel is om met bepaalde groepen burgers in gesprek te gaan en hen te observeren *zonder dat zij hiervan op de hoogte zijn*, met als doel mogelijke dreigingen niet te missen, bestaat allereerst het risico dat de krachtenveldanalyse raakt aan elementen van een inlichtingenonderzoek.⁴⁹ Uit de stukken blijkt dat de gemeente zich welbewust is van dit risico. Uit een Q&A rondom de nulmeting die is opgesteld als communicatiecampagne behandelt de gemeente deze vraag en stelt ze dat er geen sprake is van inlichtingenwerk, omdat de nulmeting gericht is op groepen en niet op individuen. Volgens de gemeente zullen de resultaten alleen worden gebruikt om een gedegen aanpak te ontwikkelen op radicalisering, en zullen ze nooit worden gebruikt voor opsporingsdoeleinden.⁵⁰

De **Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017)** biedt de wettelijke grondslag voor de werkzaamheden van de AIVD en MIVD ter bescherming van de nationale veiligheid. De diensten verzamelen inlichtingen om dreigingen zoals terrorisme, spionage en digitale aanvallen te voorkomen. Deze diensten mogen gebruik maken van bijzondere bevoegdheden om deze dreigingen in kaart te brengen, maar moeten hierbij voldoen aan strikte eisen.

⁴⁹ Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zie hiervoor: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039896/2024-01-01>

⁵⁰ NTA stelt (in de wederhoor) dat er volgens de gemeente slechts een risico bestaat dat de krachtenveldanalyse raakt aan elementen van inlichtingenonderzoek, maar dat dit niet betekent dat dit feitelijk het geval is. Volgens NTA heeft de gemeente dit expliciet tegengesproken en benadrukt dat het onderscheid tussen beeldvorming en feiten essentieel is. Volgens NTA kan een indruk ontstaan dat de analyse kenmerken van inlichtingenonderzoek heeft, maar dit wordt door de gemeente niet erkend als feit.

4.2.2. Het niet informeren van de raad

Over het achterwege laten van informed consent kan de burgemeester volgens NTA op grond van artikel 25, tweede lid Gemeentewet geheimhouding opleggen aan de raad. Dit betreft zowel het verstrekken van inlichtingen als het afleggen van verantwoording aan de raad. Ook kan de burgemeester op grond van artikel 55, tweede lid Gemeentewet geheimhouding opleggen aan het college. Dit wordt door NTA in een schriftelijk juridisch advies aan de gemeente voorgelegd.⁵¹

De gemeente besluit het advies van NTA niet op te volgen om formeel geheimhouding op te leggen aan de gemeenteraad, maar kiest ervoor om achteraf een publieksvriendelijke versie te delen met de raad:

“Omdat het achterwege laten van die *informed consent* bijdraagt aan de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten, wat op haar beurt bijdraagt aan de veiligheid van alle inwoners van onze stad, hebben wij ervoor gekozen dit belang zwaarder te laten wegen dan het informeren van de gemeenteraad over deze keuze. Wel zullen wij de raad informeren over dit onderzoek middels een publieksvriendelijke versie. Daarnaast kunnen we de raad natuurlijk informeren over de uit het onderzoek voortvloeiende planvorming en de betekenis daarvan voor het radicaliseringsbeleid.”⁵²

Wanneer de raad niet wordt betrokken bij een besluit, valt dit doorgaans onder de uitvoerende bevoegdheden van de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders (B&W). In dit geval neemt de burgemeester de beslissing en geeft hij akkoord voor het onderzoek.

4.2.3. Bevoegdheden van de burgemeester

Om een dergelijk onderzoek in gang te zetten kan de burgemeester gebruikmaken van zijn bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid. Twee relevante wettelijke grondslagen daarvoor zijn artikel 172 van de Gemeentewet en artikel 38b van de Politiewet.⁵³ Uit het onderzoek blijkt niet dat er een beroep is gedaan op artikel 172, noch is er sprake van een concrete aanleiding die nodig is om een beroep te doen op dit artikel.⁵⁴ De gemeente geeft daarentegen aan dat de grondslag voor de krachtenveldanalyse berust op artikel 38b van de Politiewet, omdat het onderzoek aansluit bij de doelen zoals die zijn geformuleerd in het Actieplan Veiligheid 2019-2021.⁵⁵ Dit actieplan werd eerder door de gemeenteraad goedgekeurd.

⁵¹ 8H, Juridisch advies extern bureau 3 juni 2021

⁵² 9A, communicatiestrategie van de gemeente (zonder datum)

⁵³ Zie voor artikel 172 Gemeentewet: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2013-07-01>; Zie voor Artikel 38b Politiewet: https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2024-08-01#Hoofdstuk3_Afdeling3.3_Artikel38b

⁵⁴ Er moet sprake zijn van een plotseling, opkomend of zich concreet voordoend gevaar voor de openbare orde dan wel van een situatie dat er van een concrete en actuele dreiging sprake is. Zie: <https://www.burgemeesters.nl/themas/bevoegdheden/algemene-bevoegdheid-ter-handhaving-openbare-orde/>

⁵⁵ Actieplan veiligheid 2019-2022. www.almere.nl

Artikel 172 Gemeentewet: Deze bepaling biedt de burgemeester bevoegdheden om op te treden bij verstoringen of dreigende verstoringen van de openbare orde. Artikel 172 Gemeentewet staat bijvoorbeeld een onderzoek toe in publiek toegankelijke bronnen, met het oog op het bewaren of herstellen van de openbare orde. Hiervoor dient er een concrete aanleiding zijn waarbij er sprake is van een concrete dreiging van verstoring van de openbare orde.¹ Dreigingen kunnen worden vastgesteld op basis van eerdere gebeurtenissen, of op een goed onderbouwde voorspelling van mogelijke verstoringen, zoals een demonstratie tegen een besluit van de overheid. Bij het ontbreken van een specifieke aanleiding om de bevoegdheden voor het handhaven van de openbare orde in te zetten, is het niet toegestaan om onderzoek te doen in online publiek toegankelijke bronnen.

Artikel 38b Politiewet: Deze bepaling vormt een bevoegdheid van de gemeente om doelen vast te stellen op het gebied van veiligheid, zoals handhaving van de openbare orde en hulpverlening door de politie.

De gemeente stelt dat de krachtenveldanalyse aansluit bij de doelstellingen die in dit actieplan staan geformuleerd. Het actieplan bevat algemene doelstellingen en kaders voor een preventieve en integrale aanpak van veiligheidsrisico's, waaronder radicalisering. Met betrekking tot de krachtenveldanalyse is het relevant dat er in het actieplan het volgende staat opgenomen: *"Het ontwikkelen, delen en borgen van kennis door de betrokken partijen. Onder meer door verdiepingstrainingen over het herkennen van en omgaan met radicalisering. Hiermee wordt het thema ook actueel gehouden bij de partners van de schoolveiligheidsnetwerken."*⁵⁶ Hoewel deze passage een breed mandaat schetst voor kennisontwikkeling en samenwerking, bevat het actieplan geen expliciete verwijzing naar de krachtenveldanalyse of een vergelijkbaar onderzoek. Dit roept de vraag op of de beleidsruimte die dit actieplan biedt, toereikend is voor een onderzoek met de gevoeligheid en reikwijdte van de krachtenveldanalyse.

Daarnaast is het ook binnen grondslag 38b van de Politiewet vereist dat de doelen binnen wettelijke kaders passen. Artikel 38b kan dus nooit worden gebruikt als rechtvaardiging voor acties die normaal gesproken onder artikel 172 van de Gemeentewet vallen. Het vastleggen van een onderzoek onder artikel 38b van de Politiewet biedt beleidsmatige legitimatie, maar ontslaat de gemeente niet van de verplichting om te voldoen aan andere wettelijke vereisten. Voor specifiekere onderzoeken (bijvoorbeeld gericht op groepen of individuen) blijft een concrete aanleiding vereist (zie gemeentewet 172), ook als het onderzoek in beleidsdoelen is opgenomen. Zonder een concrete aanleiding mag een gemeente alleen onderzoek uitvoeren dat geen inbreuk maakt op privacy of fundamentele rechten. Om het risico te voorkomen dat het actieplan onvoldoende wettelijke basis biedt is het dus vereist om te toetsen of aan deze voorwaarden is voldaan. In de volgende paragrafen komt dit nader aan bod.

⁵⁶ De gemeente heeft 4 documenten van het jaarplan 2019-2021, niet duidelijk welke versie gepubliceerd is. In een document dat online niet te vinden is, maar dat de gemeente aan de ombudsman heeft gestuurd wordt de krachtenveldanalyse wel beschreven: p. 11: "Krachtenveldanalyse vormen extremisme in Almere. Wij willen een krachtenveldanalyse maken om meer zicht te krijgen op de aan- of afwezigheid van vormen van extremisme in Almere, op basis waarvan wij koers kunnen bepalen langs het driesporenbeleid van preventie, detectie en interventie."

4.3. ALS HET GAAT OM HET UITBESTEDEN VAN EEN PUBLIEKE TAAK

4.3.1. Controleren van bevoegdheid

Bij de keuze voor NTA doorloopt de gemeente de meervoudige aanbestedingsroute, waarbij NTA als beste naar voren komt. Wanneer de gemeente de uitvoering van een taak uitbesteedt, blijft zij verantwoordelijk en juridisch aanspreekbaar voor de genomen besluiten. Hierbij geldt allereerst dat de gemeente afweegt of de partij aan wie een opdracht wordt uitbesteed, bevoegd is om de opdracht uit te voeren. In de aanloop naar de krachtenveldanalyse komt bijvoorbeeld het risico naar voren dat het onderzoek raakt aan rechercheactiviteiten.⁵⁷ Uit de stukken blijkt niet dat de gemeente zelf toetst in hoeverre de voorgestelde methodiek van non-informed consent raakt aan de Wpbr.⁵⁸

Het vergaren en analyseren van gegevens valt onder researchwerkzaamheden, welke gereguleerd is in de **Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties (Wbpr)**. Rechercheactiviteiten zoals heimelijke observatie waarbij gedragingen van personen worden verzameld kunnen alleen worden uitgevoerd door een recherchebureau – die hier een officiële vergunning voor heeft - omdat het de persoonlijke levenssfeer van burgers kan raken.

NTA beschikt niet over een vergunning en ziet ook geen reden waarom een vergunning voor dit onderzoek nodig zou zijn. NTA overhandigt namelijk een juridische toets waarin wordt gesteld dat de Wpbr niet van toepassing is. De reden hiervoor is dat NTA geen individuele persoonsgegevens verzamelt en dat het doel van het onderzoek ligt bij het in kaart brengen van de infrastructuur, en niet bij het verzamelen van 'bewijs over personen'. De gemeente neemt dit advies over.

4.3.2. Grip op de uitbestede werkzaamheden

Naast het toetsen van de geschikt- en bevoegdheid van de opdrachtnemer, blijft de gemeente verantwoordelijk om erop toe te zien dat de werkzaamheden op behoorlijke wijze worden uitgevoerd. Wanneer een opdrachtnemer verklaart geen gevoelige informatie te verwerken, maar de gemeente geen duidelijke afspraken maakt over hoe dit getoetst wordt, ontstaat het risico dat deze verklaring niet voldoende controleerbaar is. Zonder een voorafgaande controle van dergelijke risico's wordt het voor de gemeente lastiger om grip te houden op de uitbestede werkzaamheden en te waarborgen dat deze conform wet- en regelgeving en de beginselen van behoorlijk bestuur worden uitgevoerd.

Het ontbreken van grip kan ernstige gevolgen hebben, zoals schending van privacywetgeving, onrechtmatige verwerking van gegevens of reputatieschade voor de gemeente. Gemeente en opdrachtnemer moeten daarom heldere afspraken maken over gegevensverwerking en toezicht, zodat beide partijen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de vraag hoe de gemeente rekening heeft gehouden met de risico's omtrent het

⁵⁷ Zie voor de Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008973/2013-07-04>

⁵⁸ NTA stelt (in de wederhoor) dat in deze passage beeldvorming en feiten door elkaar worden gehaald en dat er geen bewijs is dat de krachtenveldanalyse rechercheactiviteiten zou raken. Volgens NTA is deze stelling gebaseerd op aannames en niet op feiten of bewijzen. NTA benadrukt dat het hier gaat om risico's in de beeldvorming, zoals die ook naar voren kwamen na mediapublicaties. Omwille van objectiviteit is het volgens NTA noodzakelijk om feiten en percepties strikt te scheiden en aannames niet als feit te presenteren.

schenden van mensenrechten en privacywetgeving, met name ten aanzien van de keuze voor non-informed consent.

4.4. ALS HET GAAT OM HET BORGEN VAN MENSENRECHTEN

4.4.1. *Het respecteren van mensenrechten*

(Een deel van) de islamitische gemeenschap vindt dat de gemeente middels de krachtenveldanalyse en de eerdere onderzoeken meerdere malen inbreuk heeft gemaakt op hun mensenrechten, door schending van de vrijheid van godsdienst, etnisch profileren en het creëren van een gevoel van onveiligheid binnen hun eigen geloofsgemeenschap. Het is aan de gemeente om ervoor te zorgen dat de rechten en vrijheden van burgers worden gewaarborgd.

Mensenrechten zijn er om burgers te beschermen tegen de macht van de overheid. Die mag deze alleen inperken als de wet dat expliciet toestaat (zie paragraaf 4.2), dit een legitiem doel dient en noodzakelijk is voor de samenleving. Deze rechten worden dan afgewogen tegen het algemeen belang. Wanneer overheden in het kader van een onderzoek informatie verzamelen over religieuze praktijken of overtuigingen, staat het recht op respect voor privéleven en de vrijheid van godsdienst centraal. Om te voorkomen dat een dergelijk onderzoek een inbreuk maakt op mensenrechten, en om vast te stellen aan welke juridische kaders de gemeente bij een dergelijk onderzoek moet voldoen, is zorgvuldigheid vereist. Bij de krachtenveldanalyse is het cruciaal om te beoordelen of het onderzoek voldoet aan deze voorwaarden, vooral omdat het systematisch observeren of analyseren van groepen zonder hun medeweten aanzienlijke risico's met zich meebrengt voor de privacy van individuen.

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) vormt een belangrijke basis voor de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden binnen de lidstaten van de Raad van Europa.

Artikel 8 EVRM – Recht op respect voor privéleven: *"Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie."*

Dit recht waarborgt dat burgers beschermd worden tegen onrechtmatige inmenging door de overheid in hun persoonlijke sfeer.

Artikel 9 EVRM – Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst: *"Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, en om hetzij alleen, hetzij samen met anderen, in het openbaar of in privésfeer, zijn godsdienst of overtuiging te belijden door eredienst, onderwijs, en het onderhouden van geboden en voorschriften."* Dit artikel beschermt de vrijheid van godsdienst als een fundamenteel recht. Het biedt niet alleen de mogelijkheid om een geloof of overtuiging aan te hangen, maar ook om die vrijelijk te uiten, zowel individueel als in groepsverband.

Een beperking van de fundamentele rechten vereist een noodzakelijke inbreuk zoals gesteld in artikel 8 lid 2 EVRM, naast dat er gestreefd moet worden naar een alternatief die minder inbreuk maakt op de privacy van burgers.

Door expliciete toetsing aan artikel 8 en artikel 9 EVRM kan de gemeente aantonen dat de rechten van burgers niet onnodig of onrechtmatig worden ingeperkt.⁵⁹

De gemeente handelt volgens wet- en regelgeving en toetst haar besluiten en handelingen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABBB) om te waarborgen dat deze voldoen aan juridische en ethische standaarden.

De Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (ABBB) vormen een belangrijke basis voor het handelen van overheidsorganen en zijn bedoeld om te waarborgen dat besluiten zorgvuldig, rechtmatig en transparant worden genomen.

ABBB stelt dat besluiten zorgvuldig moeten worden voorbereid en goed gemotiveerd. Dit betekent dat de feiten en omstandigheden grondig moeten worden onderzocht, dat de reden voor het besluit helder moet zijn, en dat de beslissing steunt op een expliciete wettelijke grondslag.

Daarnaast vereist ABBB dat besluiten proportioneel, subsidiair en evenredig zijn. Proportionaliteit houdt in dat de ernst van een maatregel in verhouding moet staan tot het nagestreefde doel. Subsidiariteit betekent dat er geen minder ingrijpende alternatieven beschikbaar mogen zijn om hetzelfde doel te bereiken. Evenredigheid richt zich op het voorkomen van onevenredig zware gevolgen voor betrokkenen.

4.4.2. Hoe heeft de gemeente rekening gehouden met de mensenrechten bij de keuze voor non-informed consent?

De uitvoering van een krachtenveldanalyse zonder de betrokkenen vooraf te informeren – ook wel aangeduid als non-informed consent – roept fundamentele vragen op over de bescherming van mensenrechten. Non-informed consent kan beschouwd worden als een contradictio in terminis, omdat toestemming veronderstelt dat iemand geïnformeerd is.⁶⁰ Zonder volledige informatie is er geen sprake van een geldige toestemming. Wanneer burgers niet worden geïnformeerd, ontstaat het risico dat hun fundamentele rechten worden geschonden, vooral als het onderzoek gegevens verzamelt die hun privéleven, gedragingen of overtuigingen blootleggen.

Uit het onderzoek blijkt niet dat de gemeente zelf expliciet heeft getoetst aan deze mensenrechten of aan de ABBB. De gemeente geeft aan dat dergelijke toetsen niet nodig waren; volgens hen is geen sprake van een heimelijk onderzoek omdat het onderzoek zich niet richt op specifieke organisaties of personen. Volgens de gemeente was het de bedoeling dat de NTA-onderzoeker, eenmaal in gesprek, wel aan de respondent zou vertellen wie hij of zij was. De ambtenaren

⁵⁹ Zie het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 04-11-1950: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001000/2021-08-01>

⁶⁰ NTA stelt (in de wederhoor) dat de conclusie in deze passage is gebaseerd op een onjuiste definitie van non-informed consent, althans niet de definitie die zij zelf hanteren en in de praktijk hebben toegepast. Volgens NTA leidt dit tot een feitelijk onjuist verwijt aan hun adres.

verklaren dat non-informed consent omwille van de effectiviteit van de opdracht logisch was, maar dat zij dit nooit als heimelijk zagen. Dit gevoel werd ondersteund doordat NTA door de NCTV werd aangeraden. Daarnaast vertrouwden zij ook op het feit dat NTA aangaf dat veel andere gemeenten ook voor deze aanpak opteerden. Volgens NTA koos de helft van de gemeenten die een dergelijke analyse wilde uitvoeren voor non-informed consent.

In 2021 blijkt dat de NCTV echter voor het gebruik van non-informed consent had gewaarschuwd.⁶¹ Maar dat was bij de gemeente op dat moment niet bekend. Achteraf gezien werd duidelijk dat de NCTV de gemeente Almere hier niet over heeft ingelicht in het contact dat de gemeente met de dienst had. NCTV had de gemeente alleen gezegd dat NTA een geschikte partij zou zijn voor een dergelijk onderzoek. De NCTV verklaarde desgevraagd aan de ombudsman dat er intern zorgen waren over de methode en bevestigde dat de gemeente hier destijds niet door NCTV over is geïnformeerd.⁶² Ambtenaren uit de gemeente Almere vonden het dan ook vreemd toen bleek dat NCTV zich zorgen maakte over deze methode terwijl zij hen hier niet over had geïnformeerd toen ze NTA als partij had aanbevolen.

Daarnaast heeft de gemeente vertrouwd op de toetsen vanuit NTA. NTA stelde dat deze methode ethisch juist was, omdat deze voldeed aan de 'Code for Ethics for Research in the Social and Behavioural Sciences involving Human Participants' van het Nationaal Ethiek Overleg Sociale en Gedragwetenschappen.⁶³ Het voorstel om te kiezen voor non-informed consent werd daarnaast ondersteund met het argument dat deze werkwijze zou zijn toegestaan omdat NTA haar onderzoeksmethodes periodiek (elke 2-3 jaar) laat toetsen door een privacy-jurist. Deze toets stuurt NTA ook aan de gemeente toe.

Uiteindelijk achtte de gemeente, mede op basis van de informatie van partijen waaronder NCTV, NTA en andere gemeenten die dit onderzoek ook hadden uitgevoerd, de optie van non-informed consent gerechtvaardigd omdat zij een zo volledig mogelijk beeld wilde hebben van de verschillende vormen van extremisme in de stad. Tijdens het overleg met de burgemeester werd dan ook besloten de non-informed consent aanpak te volgen.

Terugkijkend betreurt de gemeente dat ze voor deze werkwijze heeft gekozen:

“Achteraf heb ik mezelf wel bevraagd of ik niet kritischer had moeten zijn op het loslaten van informed consent. Ik heb vertrouwd op NTA hierop, omdat zij zich begaven op het antropologische veld waar ik minder ervaring in had. Dit heb ik mezelf wel bevraagd. NCTV verwees ook naar ze door, en daar vertrouwde ik ook op.” Ambtenaar

⁶¹ De Limburger, NCTV waarschuwt voor risico's van undercoveronderzoeken bij moskeeën in opdracht van de gemeenten, 23 oktober 2021 https://www.limburger.nl/cnt/dmf20211022_97191200

⁶² Reactie NCTV op schriftelijke vragen ombudsman, 17 december 2024

⁶³ Dit is een richtlijn met ethische principes en praktische richtlijnen voor het uitvoeren van een onderzoek met menselijke deelnemers binnen de sociale en gedragwetenschappen. Deze richtlijn schrijft voor dat deze methodiek alleen toegepast mag worden in publieke ruimtes waar burgers in redelijkheid kunnen verwachten dat zij geobserveerd worden door vreemden. En dat betrokkenen achteraf direct geïnformeerd worden over hun deelname bij dit onderzoek, en dat zij hun data in mogen trekken. Uit stukken blijkt niet dat er is onderbouwd in hoeverre hieraan voldaan zou zijn. In de literatuurlijst wordt er een uitgebreidere uitleg gegeven.

4.5. ALS HET GAAT OM DE PRIVACY VAN DE BURGERS

4.5.1. *Het waarborgen van de privacy van betrokkenen*

Naast de fundamentele rechten zoals vastgelegd in het EVRM, speelt privacy een cruciale rol in het kader van de krachtenveldanalyse. De krachtenveldanalyse is vroegtijdig stopgezet, waardoor niet met zekerheid valt vast te stellen in hoeverre er tijdens het onderzoek gevoelige of bijzondere persoonsgegevens zijn verwerkt. Echter, de verantwoordelijkheid van de gemeente vereist dat zij voorafgaand aan een dergelijk onderzoek zorgvuldig toetst en duidelijke afspraken maakt over de aanpak, de verwerking van gegevens en de bescherming van privacy.⁶⁴

Het voorstel om te kiezen voor non-informed consent werd ondersteund met het argument dat deze werkwijze zou zijn toegestaan omdat NTA haar onderzoeksmethodes periodiek (elke 2-3 jaar) laat toetsen door een privacy-jurist. Deze toets stuurt NTA ook aan de gemeente toe. De inhoud van deze toets is erg algemeen. Uit het onderzoek blijkt ook dat er geen expliciete afspraken zijn gemaakt over de informatie die NTA zou verwerken, op welke plekken dit toegestaan zou zijn, en hoe vaak NTA deze plekken zou bezoeken. Dit levert een risico op, met name vanwege de aard van de informatie die mogelijk wordt verzameld. Gegevens over religie, zoals observaties rondom moskeeën, vallen immers onder de categorie van bijzondere persoonsgegevens.⁶⁵

4.5.2. *Algemene Verordening Gegevensbescherming*

De gemeente moet vastleggen welke grondslag uit de AVG zij gebruikt voor het verwerken van persoonsgegevens en dit zorgvuldig onderbouwen.⁶⁶ Het is belangrijk dat zij daarbij aansluit bij één van de zes grondslagen van de AVG, zoals toestemming, wettelijke verplichting of een taak van algemeen belang. De gekozen grondslag moet vooraf worden bepaald en transparant worden gecommuniceerd, bijvoorbeeld in een privacyverklaring en/of privacybeleid, om te voldoen aan de informatie- en verantwoordingsplicht.⁶⁷ Vast is komen te staan dat de gemeente deze werkwijze nooit heeft getoetst, wel is er regelmatig overleg over gevoerd. De gemeente was echter van mening dat er geen persoonsgegevens verwerkt werden, mede gebaseerd op de informatie die NTA had aangeleverd.

Volgens de AVG is toestemming alleen geldig als iemand volledig geïnformeerd is. Als de persoon niet volledig geïnformeerd is over waar hij of zij mee instemt (non informed consent), kan er geen sprake zijn van geldige toestemming. Bovendien blijkt uit eerdere onderzoeken van NTA en uit de beschreven onderzoeksopzet dat het onwaarschijnlijk is dat dergelijke analyses kunnen worden uitgevoerd zonder individuele gesprekken met personen. De methode van dataverzameling, zoals beschreven, omvat expliciet zowel formele interviews als informele gesprekken. Gezien het doel

⁶⁴ NTA stelt (in de wederhoor) dat in deze passage een mogelijkheid wordt gesuggereerd zonder bewijs. Zij wijzen erop dat dit aansluit bij de titel van het rapport, waarin volgens hen eveneens een suggestieve conclusie wordt getrokken zonder onderbouwing. NTA geeft aan dat een ombudsman op dient te komen voor de rechten van burgers waar deze daadwerkelijk zijn of dreigen te worden geschonden. Het opperen van mogelijkheden, zoals de verwerking van gevoelige persoonsgegevens of het raken aan recherchewerk, zonder concreet bewijs, zou volgens NTA eerder bijdragen aan onduidelijkheid dan aan helderheid voor de burger.

⁶⁵ NTA stelt (in de wederhoor) dat de verwijzing naar 'de moskeeën' onduidelijk is en niet strookt met hun werkwijze. Zij hebben eerder aangegeven dat moskeeën geen plekken zijn waar extremisme ontstaat of zich manifesteert en dat deze daarom geen onderzoeksobjecten waren binnen hun onderzoek naar extremisme.

⁶⁶ Artikel 6 en 5 AVG

⁶⁷ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/avg-algemeen/grondslagen-avg-uitgelegd>

van het onderzoek – het in kaart brengen van netwerken en fenomenen – is het methodologisch noodzakelijk om meerdere actoren te betrekken en verschillende perspectieven te verzamelen.

Onder de **Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)** vallen gegevens over religie, zoals observaties rondom moskeeën, onder de categorie van bijzondere persoonsgegevens. Dit type gegevens wordt als extra privacygevoelig beschouwd vanwege de grote impact die de verwerking ervan kan hebben op de betrokkenen. De bescherming van deze gegevens is bedoeld om de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging te waarborgen, kernwaarden die essentieel zijn in een democratische rechtsstaat en die ook door internationale verdragen zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het EU Grondrechtenhandvest beschermd worden.

Bovendien worden moskeeën binnen het kader van privacy vaak als besloten ruimten aangemerkt. Dit betekent dat activiteiten en observaties in en rondom deze locaties niet zomaar mogen worden vastgelegd of verwerkt zonder expliciete rechtvaardiging. Deze bescherming is erop gericht om inmenging te voorkomen en burgers de vrijheid te bieden om hun religieuze overtuiging vrij te uiten, zonder angst voor onrechtmatige inbreuk op hun privacy.

Een vergelijking met reeds uitgevoerde krachtenveldanalyses laat verder ook zien dat de onderzoeksopzet en werkwijze van NTA identiek is.⁶⁸ Het resultaat van een krachtenveldanalyse, die in een andere gemeente is uitgevoerd, levert een inhoudelijk gedetailleerde verwerking van informatie op, waarbij vermoedens van salafistische- en andere ongewenste invloeden de aanleiding vormden. Uit een vergelijkbare analyse blijkt dat onder andere verslagen zijn opgesteld over het ontstaan van moskeeën, informatie over bestuursleden is verzameld en specifieke observaties rondom moskeeën zijn gedaan. NTA bevestigt dat in die analyse meerdere gesprekken zijn gevoerd, observaties zijn verricht en openbare bronnen, zoals Facebookpagina's en KvK-registraties, zijn geraadpleegd om een beter beeld te krijgen. Hoewel de krachtenveldanalyse in Almere niet is uitgevoerd, toont deze vergelijkbare werkwijze aan dat er een risico bestaat dat bij dergelijke onderzoeken persoonsgegevens van individuen kunnen worden verwerkt, ondanks de stelling dat ze uitsluitend gericht zijn op groepsobservaties. Het is daarom van belang dat de gemeente dit risico expliciet uitsluit en hierop adequaat toezicht houdt.

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld krachtenveldanalyse Leidschendam-Voorburg mei 2020; islamitische infrastructuur in Veenendaal: Krachtenveldanalyse juni 2018. NTA stelt (in de wederhoor) dat in deze passage ten onrechte alle onderzoeken over één kam worden geschoren, zonder rekening te houden met de fundamentele verschillen tussen de onderzoeken, ook in Almere. Volgens NTA is dit een onterechte generalisatie die leidt tot onjuiste conclusies. Zij wijzen erop dat dit eenvoudig te verifiëren is door openbare informatie over soortgelijke onderzoeken in andere gemeenten en de daar gevoerde raadsdebatten te raadplegen. Volgens NTA bevestigt een onderzoek uit 2022 door Verdonck, Klooster & Associates dat de werkwijze van de gemeente Veenendaal rechtmatig was en voldeed aan de AVG-richtlijnen.

4.5.3. Het inbouwen van privacy waarborgen

Omdat de gemeente eigenlijk niet wist welke risico's dit onderzoek met zich meebracht, had mogen worden verwacht dat zij een Data Protection Impact Assessment (DPIA) of een voorafgaande beoordeling zou uitvoeren om te bepalen of er persoonsgegevens werden verwerkt en welke risico's daaraan verbonden waren, juist om deze risico's uit te sluiten.⁶⁹ De gemeente heeft niet haar eigen privacy juristen en de interne toezichthouder (functionaris gegevensbescherming) laten meekijken, ook heeft ze geen DPIA laten uitvoeren. Het nalaten van het uitvoeren van de DPIA levert een overtreding op van de privacywet.⁷⁰

Een **Data Protection Impact Assessment (DPIA)** is op grond van artikel 35 van Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) een verplichte toets wanneer een partij persoonsgegevens verwerkt wanneer de verwerking waarschijnlijk een hoog risico voor de rechten en vrijheden van personen oplevert en waarbij informatie wordt verzameld zonder de betrokkene daarvan vooraf op de hoogte te stellen.

Het ontbreken van externe toetsing maakt het lastiger om achteraf vast te stellen of de privacybescherming tijdens het onderzoek daadwerkelijk voldoende is gewaarborgd. Met name omdat het intellectueel eigendom van de onderzoeksresultaten in handen van NTA zou liggen.

4.6. ALS HET GAAT OM TRANSPARANTIE

4.6.1. Intellectueel eigendom

Tot slot was het kenmerkend aan de krachtenveldanalyse dat de gemeente heeft besloten dat het intellectueel eigendom bij NTA blijft liggen. NTA wil dit graag, omdat een privacyjurist hen adviseert dat het afzien van intellectueel eigendom door de gemeente de enige manier is om te garanderen dat het rapport nooit (politiek) wordt gebruikt voor andere doeleinden dan beoogd.

“NTA wil echter per se dat het intellectueel eigendom bij hen blijft liggen. Dit omdat zij hun onderzoeksmethoden juridisch hebben laten toetsen door een privacy jurist. Volgens die privacy jurist is het afzien van intellectueel eigendom de enige manier waarop wij kunnen garanderen dat het rapport nooit (politiek) misbruikt wordt voor doeleinden anders dan nu beoogd. Wij hebben daarmee ingestemd, wel op voorwaarde, en dat is het volgende punt, dat we dit onderzoek wel mogen gebruiken voor gelijksoortige doeleinden (zoals bijv. een evt. 1-meting). Daarmee is NTA akkoord.”⁷¹

Dit houdt in dat de gemeente afwijkt van haar Algemene Inkoopvoorwaarden uit 2018. Het risico hiervan is dat de gemeente geen transparantie kan bieden over de precieze werkzaamheden en resultaten van het onderzoek. Wanneer de gemeente taken uitvoert of uitbesteedt, moet zij daar

⁶⁹ Een DPIA is een onderzoek om vooraf de privacy risico's van het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens in kaart te brengen en om maatregelen te nemen voor het beperken van de risico's

⁷⁰ Zie Autoriteit Persoonsgegevens: <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/praktisch-avg/data-protection-impact-assessment-dpia> En: <https://gdpr-text.com/nl/read/article-35/>

⁷¹ 5M uitleg wijzigingen AIV, (zonder datum)

verantwoording over afleggen. Dit moet zij ook achteraf kunnen doen, bijvoorbeeld door inzage te verlenen of uitleg te geven over hoe, waarom en op welke manier bepaalde beslissingen zijn genomen en uitgevoerd.

Volgens de gemeente kan zij afzien van de bepaling dat het intellectueel eigendom bij haar blijft, omdat het thema extremisme en radicalisering rechtvaardigt dat het rapport niet geopenbaard hoeft te worden bij een eventueel Wob-verzoek.⁷² Aangezien deze voorwaarde voor NTA erg belangrijk is, laat de gemeente tijdens het doorlopen van de aanbestedingsprocedure een interne jurist meekijken om te verkennen of deze juridische constructie is toegestaan. Wanneer dit wordt bevestigd, stemt de gemeente in met het verzoek van NTA om af te wijken van de eigen Algemene Inkoop Voorwaarden.

4.6.2. Het opvragen van de resultaten

Uiteindelijk wordt het onderzoek vroegtijdig stopgezet. Wanneer de ombudsman de gemeente verzoekt om de onderzoeksresultaten alsnog op te vragen bij NTA, laat NTA schriftelijk weten dat zij bereid is om mee te werken, maar dat de taken en verantwoordelijkheden eerst duidelijk moeten worden afgebakend.

“Voor het overige is NTA bereid mee te werken aan het onderzoek van de ombudsman. Nu de ombudsman zich, gezien zijn taakstelling, richt op gedragingen van bestuursorganen en NTA niet aan te merken is als bestuursorgaan, ziet NTA primair een rol voor de gemeente, dan wel voor u, voor het (eventueel) beantwoorden van vragen en of toezenden van documenten. Dat ook om de afbakening van taken en verantwoordelijkheden, alsmede de aard van het onderzoek zuiver te houden. Het voorgaande laat overigens onverlet dat wanneer de gemeente, dan wel u, dan wel de ombudsman NTA verzoekt al dan niet namens de gemeente dan wel u vragen van de ombudsman te beantwoorden of namens de gemeente dan wel u documenten over te leggen, NTA daar uiteraard toe bereid is. Als dat direct door de ombudsman gebeurt, zal NTA de gemeente dan wel u daar een afschrift van zenden. In het licht van de hiervoor geschetste taakstelling en het zuiver houden van de taken en verantwoordelijkheden verzoekt NTA de gemeente, dan wel u, dan wel de ombudsman haar derhalve per afzonderlijke vraag en/of documentenverzoek te vragen namens de gemeente dan wel u met de ombudsman te communiceren.” Aldus NTA.⁷³

Hoewel zowel NTA als de gemeente aangeven dat zij alle medewerking willen verlenen aan het onderzoek, kunnen er geen onderzoeksresultaten worden geleverd. NTA verklaart aan de ombudsman dat, sinds het onderzoek na de deskresearch is beëindigd, er geen aanvullende stukken zijn opgemaakt. De documenten die wél zijn opgemaakt, zijn vernietigd conform het dataretentie- en onderzoeksbeleid van NTA.

De keuze om het intellectueel eigendom in handen van NTA te houden, in combinatie met het opvragen van de tussentijdse resultaten, zorgt ervoor dat de gemeente ook achteraf geen

⁷² Wob staat voor Wet openbaarheid van bestuur. Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden. Deze wet vervangt de Wob (Wet openbaarheid van bestuur).

⁷³ NTA, Reactie naar aanleiding van verzoek om medewerking, 12 april 2024

transparantie kan bieden aan burgers die vragen hebben over de mogelijkheid dat zij – zonder hiervan op de hoogte te zijn gesteld – zijn onderzocht. Daarnaast leidt dit ertoe dat de gemeente geen volledige transparantie kan bieden over hoe het gemeenschapsgeld is besteed, aangezien niet duidelijk is welke resultaten het onderzoek heeft opgeleverd. Hierdoor kan de gemeente geen volledige verantwoording afleggen over de werkzaamheden die in opdracht van haar zijn uitgevoerd.

5 Wat waren de gevolgen van de krachtenveldanalyse?

5.1. INLEIDING

Het vorige hoofdstuk schetst de risico's die de krachtenveldanalyse met zich meebrengt, met name op het gebied van rechtmatigheid, privacy en mensenrechten. Hierin wordt ook aangegeven welke maatregelen de gemeente treft om deze risico's het hoofd te bieden. Uiteindelijk wordt de krachtenveldanalyse vroegtijdig stopgezet, nog voordat het veldonderzoek daadwerkelijk plaatsvindt. Desondanks leidt de krachtenveldanalyse tot merkbare gevolgen, waaronder gevoelens van wantrouwen en stigmatisering bij de betrokkenen. In dit hoofdstuk komen deze gevolgen aan bod.

5.2. WAT HEEFT DE MOSLIMGEMEENSCHAP ERVAREN?

5.2.1. Gevoeld wantrouwen en uitsluiting

“Dit heeft de islamitische gemeenschap keihard geraakt. Ze voelen zich in de steek gelaten en hebben het gevoel als derderangsburgers te worden beschouwd.”⁷⁴

De islamitische gemeenschap in Almere benadrukt dat het beleid van de gemeente jarenlang disproportioneel op hen gericht was. Hierdoor voelen zij zich gestigmatiseerd en uitgesloten. Zij hebben hun godsdienst niet in vrijheid kunnen beoefenen, voelen zich bespioneerd en gewantrouwd. Toen bleek op welke manier en hoe gedetailleerd NTA in opdracht van de gemeente onderzoek heeft gedaan naar hun moskeeën heeft dat hun vertrouwen in de gemeente ernstig geschaad.

Leden van moslimgemeenschap geven aan hoe frustrerend en beledigend het voor hen is om louter vanwege hun moslimachtergrond stelselmatig te moeten aantonen dat zij welwillend staan ten opzichte van de gemeente - om als aanvaardbare burgers te worden beschouwd. Terwijl zij dan alsnog in geheim worden onderzocht en gewantrouwd. Dit heeft het vertrouwen in de relatie tussen deze burgers en de gemeente ernstig ondermijnd.

De moslimgemeenschap heeft jarenlang geïnvesteerd in het opbouwen van een goede verstandhouding met de gemeente. Zij namen deel aan het veiligheidsoverleg en deelden proactief signalen over risico's. Desondanks werden zij zonder hun medeweten onderzocht. Voor een deel van de moslimgemeenschap voelde het als verraad toen het beeld ontstond dat medewerkers van NTA - in opdracht van de gemeente - onder verschillende petten onderzoek zouden hebben gedaan naar moslims. De gemeente heeft in hun ogen vanuit verschillende rollen onderzoek gedaan naar moslims: enerzijds als gesprekspartner die probeert in contact te staan met de gemeenschap, en anderzijds als opdrachtgever van onderzoeken die gericht zijn op het verzamelen van informatie

⁷⁴ Omroep Flevoland, Vertrouwensbreuk tussen moskeeën en gemeente jaar na explosief NRC-verhaal nog steeds niet opgelost, 11 januari 2023 <https://www.omroepflevoland.nl/nieuws/316670/vertrouwensbreuk-tussen-moskeeen-en-gemeente-jaar-na-explosief-nrc-verhaal-nog-steeds-niet-opgelost>

over diezelfde gemeenschap. Deze dubbele rol voedde het gevoel van wantrouwen jegens de gemeente.

“Dit was het werk van een geheime dienst. De gemeente zocht niet vanuit partnerschap, maar meer uit wantrouwen en niet vertrouwen. Moskeeën worden bedreigd, beledigen van moslims vindt dagelijks plaats. Er is structureel haat en geweld jegens moslims, wat ook wordt aangewakkerd door politici. Het komt structureel voor, maar daar zien we geen onderzoeken vanuit de gemeente. We hebben altijd samengewerkt.” (Moskeebestuur)

Ook geeft het hun een gevoel van onveiligheid binnen hun eigen geloofsgemeenschap. Omdat NTA-medewerkers in verschillende hoedanigheden de moskeegemeenschap hebben bezocht of dit voornemens waren (bijvoorbeeld als netwerkregisseur, vanuit Anders Veilig, of in het kader van de krachtenveldanalyse), leeft binnen een deel van de moslimgemeenschap de angst dat zij bespioneerd zijn. Zij ervaren onzekerheid over of zij gesprekken hebben gevoerd met personen die zij konden vertrouwen, of met mensen die informatie over hen verzamelden op een manier die als stigmatiserend werd ervaren. Deze angst heeft blijvende gevolgen gehad voor de onderlinge relaties binnen de gemeenschap, en doet vrezen dat dit in de toekomst opnieuw zou kunnen gebeuren.

“De Wob-stukken bewijzen dat de eerdere onderzoeken en ook de Krachtenveldanalyse wel degelijk op moslims gericht was” (moskeebestuur)

Dat de laatste krachtenveldanalyse ‘breder opgezet was en dus niet alleen gericht op de moslims’, verandert voor de moskeebesturen echter niets aan het feit dat de gemeente de jaren ervoor ook al onderzoek deed dat puur was gericht op de moslimgemeenschap.

Doordat de gemeente de resultaten niet heeft opgevraagd valt dus niet met zekerheid vast te stellen dat er nog geen onderzoek had plaatsgevonden binnen de moskeeën. Dit maakt dat burgers zelf hebben proberen in te vullen in welke hoedanigheid NTA contact met hen heeft gezocht. Hierbij hebben zij ook gekeken naar de vergelijkbare onderzoeken die NTA eerder wel in andere gemeenten heeft uitgevoerd. Hieruit blijkt volgens hen dat er wel degelijk sprake was van het verzamelen van persoonsgegevens, en het bezoeken van moskeeën. Zij vertrouwen hierdoor ook niet op de informatie van de gemeente dat het daadwerkelijke veldonderzoek nog niet van start was gegaan. Deze argwaan had volgens hen voorkomen kunnen komen als de gemeente had besloten om meer openheid van zaken te geven.

“Het gevoel van wantrouwen jegens de gemeente is versterkt door het gebrek aan transparantie en de focus op deze gemeenschap onder het mom van veiligheid.”⁷⁵

De gemeente heeft wel degelijk stilgestaan bij de vraag of de non-informed aanpak passend zou zijn met betrekking tot de moskeebesturen waarmee een vertrouwensrelatie was ontstaan. De gemeente wilde geen organisaties achterwege laten, maar betreurt wel hoe deze aanpak uiteindelijk heeft uitgedaakt voor de vertrouwensrelatie met de moskeebesturen.

⁷⁵ Vertegenwoordiger uit islamitische gemeenschap

“We hebben aan voorkant zorgvuldig afgewogen of we dit konden doen. We hebben ook afgewogen over wat dit zou doen met de relatie met moskeebesturen. Doorslaggevend om moskeebesturen niet te informeren was dat we geen blinde vlekken in het onderzoek wilden. Daarmee wilden we ook geen bepaalde organisaties achterwege laten. Dat hadden we misschien nu achteraf gezien wel anders gedaan.”⁷⁶

De moslimgemeenschap voelt zich gestigmatiseerd en gediscrimineerd, omdat zij herhaaldelijk het doelwit is van gemeentelijke onderzoeken. Door moslims keer op keer te onderzoeken en hen te benaderen als een potentiële bedreiging voor de samenleving, ontstaat het gevoel dat zij niet eerlijk en ongelijk worden behandeld. Binnen de gemeente bestonden zorgen over radicalisering en extremisme, met een specifieke focus op salafistische stromingen. Dit heeft geleid tot beleidsmaatregelen en onderzoeken waarin moskeeën en islamitische verenigingen herhaaldelijk onderwerp van gesprek waren. Hoewel de gemeente een goede relatie met de moslimgemeenschap onderhield, speelden onderbuikgevoelens en aannames een rol in de wijze waarop radicalisering werd benaderd. Dit heeft binnen de gemeenschap bijgedragen aan gevoelens van uitsluiting en stigmatisering.

De focus van gemeenten op het salafisme brengt risico's met zich mee op stigmatisering en indirecte discriminatie, met name richting moslims. Dit draagt bij aan wantrouwen, uitsluiting en institutionele discriminatie. Het Verwey-Jonker Instituut benadrukt dat het publieke en politieke debat rondom salafisme vaak een onjuist en eenzijdig beeld schetst, waarbij moslims disproportioneel worden geassocieerd met risico's en gevaar.⁷⁷ Het Europees Netwerk tegen Racisme (ENAR) en Amnesty International stellen dat deze benadering fundamentele vrijheden onder druk zet en bijdraagt aan etnisch profileren, waarbij moslims structureel en institutioneel worden benadeeld, mede door het gebrek aan aandacht voor mogelijke ongewenste gevolgen zoals stigmatisering en schending van mensenrechten.⁷⁸ Een recent onderzoek van het SCP bevestigt dat deze aanpak de perceptie versterkt dat moslims inherent verbonden zijn aan risico's, wat niet alleen schadelijk is voor hun maatschappelijke positie, maar ook voor sociale cohesie en het vertrouwen in de gemeente.⁷⁹ Het College voor de Rechten van de Mens roept tevens op tot erkenning van deze discriminatie als mensenrechtenprobleem en benadrukt dat maatregelen genomen moeten worden binnen het kader van mensenrechten. Hierbij worden specifieke beleidsaanbevelingen genoemd, zoals het vermijden van negatieve stereotypering en het verbeteren van de kennis en bewustwording bij overheidsinstanties.⁸⁰

⁷⁶ Ambtenaar die betrokken was bij de krachtenveldanalyse

⁷⁷ https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/07/118006_Salafisme_in_Nederland_belichten_SV_WEB.pdf: onderzoek heeft betrekking over periode 2004-2018

⁷⁸ Amnesty International 2024, Etnisch profileren is overheidsbreed probleem Nederlandse overheid moet burgers beschermen tegen discriminerende controles, p.42. Suspicion, Discrimination and Surveillance. The impact of counter-terrorism law and policy on racialised groups at risk of racism in Europe, Brussels: European Network Against Racism. Zie: <https://www.enar-eu.org/wp->

⁷⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2024/ervaren-discriminatie-in-nederland/1-inleiding>

⁸⁰ <https://www.mensenrechten.nl/themas/godsdiens-en-levensovertuiging/moslimdiscriminatie-in-nederland>

5.3. WAT HEEFT DE GEMEENTE ERVAREN?

De gemeente heeft door middel van het betrekken van de gemeenteraad voor de fenomenenanalyse een nieuwe start gemaakt met een benaderingswijze die volledig anders is en duidelijk laat zien dat lessen uit het verleden serieus zijn genomen. Dit weerspiegelt zich in de huidige visie en handelswijze, waarbij zorgvuldigheid en transparantie vooropstaan.

Hoewel de gemeente destijds de oprechte intentie had om haar maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen, wordt met de kennis van nu erkend dat de uitvoering niet altijd de juiste was. Het besluit om de krachtenveldanalyse stop te zetten ondersteunt volgens de gemeente dat ze zich bewust was van de ontoelaatbaarheid van bepaalde werkwijzen.⁸¹ Hoewel onderbuikgevoelens en vermoedens soms meespeelden, werd in het verleden bewust voorkomen dat overhaaste beslissingen werden genomen.

De gemeente heeft ook spijt betuigd over het gebruik van non-informed consent. Het inzicht dat veiligheid niet op deze manier mag worden nagestreefd, toont volgens de gemeente aan dat ze heeft geleerd van eerdere fouten. Deze reflectie markeert een bewuste stap in het kiezen van een transparante, respectvolle en rechtmatige aanpak in de toekomst.

De huidige burgemeester voert niet alleen gesprekken met de moslimgemeenschap, maar biedt ook publiekelijk zijn excuses aan. Hiermee erkent hij de gevoelens binnen de gemeenschap en ondersteunt hij zijn intentie om samen te werken aan een hernieuwde relatie.

⁸¹ NTA stelt (in de wederhoor) dat het besluit was ingegeven door media-aandacht en draagvlak en dat de gemeente zich met dit besluit bewust toonde van de onrust die ontstond na de berichtgeving in de media.

6 Conclusies ombudsman

6.1. INLEIDING

De ombudsman heeft in dit onderzoek gekeken in hoeverre de gemeente bij de opdrachtverlening voor de krachtenveldanalyse en eerdere opdrachten behoorlijk is omgegaan met burgers. Daarbij heeft de ombudsman de aanleiding, insteek en uitvoering van deze opdrachten in kaart gebracht, en de gevolgen die hebben gehad op de moslimgemeenschap. Daarnaast heeft de ombudsman concreet aandacht besteed aan de krachtenveldanalyse en de waarborgen die de gemeente heeft ingebouwd bij het verstrekken van de opdracht aan NTA en in hoeverre de gemeente de burger- en mensenrechten zoals privacy hierbij in acht heeft genomen.

Gemeentelijke onderzoeken moeten voldoen aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder zorgvuldigheid, transparantie, objectiviteit, evenredigheid, hoor en wederhoor, en privacybescherming. Het onderzoek van de ombudsman toont echter aan dat de gemeente hier onvoldoende aan heeft voldaan.

Sinds 2016 heeft Almere zonder medeweten van burgers onderzoeken gepland en uitgevoerd, gericht op extremisme en radicalisering binnen (een deel van) de moslimgemeenschap. Hoewel een geplande netwerkanalyse in 2017 niet doorging, bleef de gemeente zich richten op dit thema door een netwerkregisseur in te zetten en in 2021 in te stemmen met een krachtenveldanalyse. Deze keuze werd gemaakt zonder juridische toetsing, zonder advisering van privacy-experts en zonder expliciete afweging van proportionaliteit, subsidiariteit en transparantie. Almere is met andere woorden aan de voorkant ernstig nalatig geweest.

Daarnaast hanteerde de gemeente bij de krachtenveldanalyse de werkwijze van non-informed consent, waarbij betrokkenen niet werden geïnformeerd. Dit werd gemotiveerd vanuit het algemeen belang, maar er werd geen toets uitgevoerd om deze werkwijze te rechtvaardigen.

De onderzoeken tonen een patroon van gebrekkige transparantie, onderbouwing en kritische reflectie. De moslimgemeenschap voelde zich daardoor herhaaldelijk onderwerp van gemeentelijke aandacht, wat leidde tot gevoelens van stigmatisering en wantrouwen. Opmerkelijk is dat er juist sprake was van een goede relatie tussen de gemeente en de moslimgemeenschap, iets wat de gemeente zelf heeft erkend en zij heeft achteraf ook spijt betuigd over het feit dat ze deze op het spel heeft gezet. Toch heeft de gemeente destijds onvoldoende maatregelen genomen om deze relatie te beschermen en vertrouwen te waarborgen, ondanks het driesporenbeleid dat juist gericht is op dialoog en verbinding.

De ombudsman komt tot de volgende conclusies:

- De krachtenveldanalyse was niet transparant
- De gemeente heeft onvoldoende gespecificeerd op basis van welke bevoegdheid zij handelde
- De gemeente heeft onzorgvuldig gehandeld door onvoldoende grip te houden op de invulling van de werkzaamheden

- De gemeente heeft onvoldoende toegezien op de bescherming van individuele mensenrechten
- De gemeente heeft onvoldoende toegezien op de bescherming van privacy
- De gemeente heeft onvoldoende openheid van zaken kunnen geven over de werkzaamheden die daadwerkelijk zijn uitgevoerd
- Het onzorgvuldige handelen van de gemeente heeft structurele gevolgen voor de doelgroep
- Dit onderzoek schetst een systematisch gebrek aan contra-expertise binnen de gemeente dat risico's oplevert bij inkoopprocessen

6.2. DE KRACHTENVELDANALYSE WAS NIET TRANSPARANT

De ombudsman stelt vast dat de krachtenveldanalyse een heimelijk karakter had. De gemeente heeft NTA toestemming gegeven om gebruik te maken van non-informed consent. Dit is een contradictio in terminis: consent (toestemming) veronderstelt per definitie dat iemand geïnformeerd is, terwijl non-informed juist betekent dat betrokkenen niet op de hoogte worden gesteld. Hoewel de gemeente stelt dat de krachtenveldanalyse zich niet richtte op individuele personen of organisaties, maar op groepen burgers, heeft de ombudsman vergeleken hoe deze methode in de praktijk werd toegepast in andere gemeenten. Hieruit blijkt dat in soortgelijke analyses onderzoekers zonder medeweten van burgers observaties uitvoerden en gesprekken aangingen.

Daarnaast koos de gemeente er bewust voor de gemeenteraad niet te informeren over de onderzoeksmethoden. Zij achtte dit noodzakelijk om de analyse effectief uit te voeren en dreigingen beter in kaart te brengen. Pas achteraf zou een publieksvriendelijke versie worden gedeeld. Echter, transparantie vereist dat burgers en hun volksvertegenwoordigers inzicht hebben in de besluitvorming en dat gemeentelijk handelen toetsbaar is. Door de raad niet volledig te informeren en de onderzoeksresultaten exclusief bij NTA te laten, werd controle en verantwoording bemoeilijkt en kon de gemeenteraad haar democratische controletaak niet uitoefenen.

6.3. DE GEMEENTE HEEFT ONVOLDOENDE GESPECIFICEERD OP BASIS VAN WELKE WETTELIJKE GRONDSLAG ZIJ HANDELDE (OVERTREDING DÉTOURNEMENT DE POUVOIR)

Achteraf ontstond ook de discussie over de vraag of er sprake was van surveillance of inlichtingenonderzoek. Dit vraagstuk kwam tijdens de vormgeving van de overeenkomst en de keuze voor non-informed consent ook naar voren. NTA legde een juridisch advies voor aan de gemeente, waaruit bleek dat de krachtenveldanalyse geen inlichtingenonderzoek zou zijn. De gemeente heeft nagelaten om hier zelf een duidelijke positie in te nemen en haar bevoegdheid goed te onderbouwen. Door deze onduidelijkheid heeft zij onnodig bijgedragen aan de discussie, die achteraf had kunnen worden voorkomen met meer transparantie en zorgvuldige toetsing.

De gemeente stelt dat het doel van de krachtenveldanalyse beleidsmatig gelegitimeerd is op artikel 38b van de Politiewet en aansluit bij de doelen van het Actieplan Veiligheid 2019-2021. De ombudsman acht deze onderbouwing onzorgvuldig en onvoldoende specifiek. Het actieplan biedt een breed mandaat voor kennisontwikkeling en samenwerking, maar bevat geen expliciete basis voor een onderzoek van deze aard en gevoeligheid.

Door haar bevoegdheid zonder verdere toetsing te baseren op algemene beleidsdoelen, heeft de gemeente haar mandaat opgerekt en zichzelf ruimte verschaft voor onderzoeken zoals de krachtenveldanalyse (overtreding van het beginsel van *detournement de pouvoir*).⁸² Dit had voorkomen kunnen worden door een duidelijke wettelijke grondslag te specificeren en de noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit vooraf te toetsen. Omdat dit niet is gebeurd, heeft de gemeente haar bevoegdheid onvoldoende onderbouwd en onbehoorlijk gemotiveerd.

6.4. ER WAS ONVOLDOENDE GRIP OP DE INVULLING VAN DE WERKZAAMHEDEN

Ook wanneer de gemeente een taak uitbesteedt, blijft zij verantwoordelijk voor een zorgvuldig proces en moet zij erop toezien dat de rechten van burgers worden gerespecteerd.

De gemeente heeft bij de opdrachten aan NTA te veel losgelaten. Hoewel zij zich formeel aan de aanbestedingsregels heeft gehouden en afspraken maakte over het niet verwerken van persoonsgegevens, hield zij onvoldoende toezicht op de naleving van deze afspraken en op hoe de opdracht concreet werd ingevuld. Door het proces grotendeels over te laten aan NTA en daarbij weinig kritisch te zijn op de aanpak, heeft de gemeente onzorgvuldig gehandeld door onvoldoende toezicht te houden op de genomen maatregelen en de mogelijke impact op mensenrechten en privacy niet scherp genoeg te bewaken.

6.4.1. De gemeente heeft onvoldoende toegezien op de bescherming van individuele mensenrechten

De gemeente moet bewaken dat haar onderzoeken in verhouding staan tot de rechten van burgers. Dit vereist daarnaast ook een zorgvuldige afweging volgens de principes van proportionaliteit, evenredigheid en subsidiariteit.

De ombudsman concludeert dat de gemeente te gemakkelijk ervan uit is gegaan dat er geen mensenrechten in het geding waren, doordat zij geen expliciet moment in het proces heeft ingebouwd om de risico's omtrent de rechten en vrijheden van burgers in kaart te brengen. Zo is er geen zorgvuldige afweging geweest over hoe de krachtenveldanalyse zich verhield tot het grondrecht van vrijheid van godsdienst. Deze risico's moeten helder zijn om te kunnen toetsen in hoeverre het doel van de krachtenveldanalyse proportioneel, evenredig en subsidiair is. Deze toetsing is niet expliciet uitgevoerd.

Netwerkregisseur

Hoewel de netwerkanalyse in 2017 niet is uitgevoerd, huurde de gemeente wel een netwerkregisseur in via NTA. In deze rol had hij regelmatig gesprekken met moskeebesturen en bezocht hij moskeeën. Ook al zijn moskeeën formeel toegankelijk voor iedereen en worden ze tot de openbare ruimte gerekend, voor de privacywetgeving vallen zij onder de categorie besloten ruimte. Deze bescherming is bedoeld om de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging te waarborgen en te beschermen tegen inmenging door de overheid. Vrijheid van religie en levensovertuiging betekent niet alleen dat iedereen vrij is om zijn geloof te belijden, maar ook dat

⁸² *Détournement de pouvoir* betekent misbruik van bevoegdheid: een bestuursorgaan gebruikt een wettelijke bevoegdheid voor een ander doel dan waarvoor deze is verleend. Dit schendt het legaliteitsbeginsel en kan leiden tot onrechtmatig overheidshandelen.

niemand achteraf het gevoel mag krijgen te zijn bespioneerd. Nu die duidelijkheid niet gegeven kan worden, heeft de gemeente dit risico niet onderkend. De ombudsman concludeert dat de gemeente onzorgvuldig heeft gehandeld door zelf geen kritische waarborgen met betrekking tot mensenrechten te organiseren. De gemeente heeft te gemakkelijk vertrouwd op de informatie van NTA, het feit dat dit onderzoek al in andere gemeenten was uitgevoerd, en het advies van de NCTV, zonder hier zelf voldoende controle op uit te oefenen.

Krachtenveldanalyse

Ten aanzien van de krachtenveldanalyse had de gemeente de bescherming van mensenrechten beter moeten waarborgen. Het is onvoldoende om erop te vertrouwen dat de opdrachtnemer stelt dat er geen persoonsgegevens worden verwerkt. De ernst van deze kwestie wordt des te duidelijker nu is gebleken dat in soortgelijke analyses, die door NTA in opdracht van andere gemeenten zijn uitgevoerd, gesprekken met individuen hebben plaatsgevonden.

6.4.2. De gemeente heeft onvoldoende toegezien op de bescherming van privacy

Naast het waarborgen van grondrechten moet de gemeente voldoen aan de AVG om de privacy van burgers te beschermen. De ombudsman concludeert dat de gemeente hierin onvoldoende zorgvuldig heeft gehandeld en te veel vertrouwd op de informatie van NTA. De concrete invulling van het veldonderzoek was onduidelijk: hoewel gesteld werd dat geen persoonsgegevens werden verzameld, werd nooit vastgelegd welke gegevens wél werden verzameld, waar observaties plaatsvonden en hoe deze informatie werd verwerkt.

NTA stelt dat hun aanpak juridisch deugdelijk was omdat deze werd getoetst door een extern juridisch bureau en in lijn zou zijn met een ethische gedragscode. Omdat deze toets in opdracht van NTA zelf is uitgevoerd, had de gemeente zich hier kritischer op moeten stellen en aanvullend onderzoek moeten doen. De gemeente had deze toets zelf moeten uitvoeren om onafhankelijkheid te waarborgen, in plaats van te vertrouwen op NTA's beoordeling. Daarbij heeft de gemeente nagelaten haar eigen privacyjuristen en interne toezichthouder (functionaris gegevensbescherming, FG) te betrekken bij de beoordeling. Wanneer een gemeente overweegt om een onderzoek uit te voeren waarbij gevoelige informatie kan worden verzameld, mag worden verwacht dat zij een Data Protection Impact Assessment (DPIA) of een voorafgaande beoordeling uitvoert. Dit is niet alleen noodzakelijk om te bepalen of er persoonsgegevens worden verwerkt en welke risico's daaraan verbonden zijn, maar ook om te waarborgen dat deze risico's vooraf worden uitgesloten. Een DPIA is in het kader van privacybescherming verplicht bij het verwerken van gevoelige informatie. Door deze toets niet uit te voeren, heeft de gemeente niet aangetoond dat zij haar verantwoordelijkheid op dit gebied serieus heeft genomen.

6.5. HET ONZORGVULDIGE HANDELEN VAN DE GEMEENTE HEEFT STRUCTURELE GEVOLGEN VOOR DE DOELGROEP

Uit dit onderzoek blijkt dat gemeentelijke onderzoeken naar radicalisering en extremisme in de praktijk vaak gericht waren op moslimgemeenschappen, zonder dat er concrete signalen waren van een reëel gevaar of verstoring van de openbare orde. Bredere onderzoeken, die in dit rapport zijn genoemd bevestigen dat de manier waarop veiligheidsbeleid en radicaliseringsmaatregelen in Nederland worden toegepast een sterke focus hebben op moslimgemeenschappen, met als gevolg

een verhoogd risico op stigmatisering en de aantasting van fundamentele rechten. Hoewel deze bronnen niet expliciet concluderen dat er sprake is van een systematische, disproportionele behandeling, beschrijven zij wel hoe beleidskeuzes, mediaberichtgeving en politieke discussies bijdragen aan een beeld waarin moslims vaker in verband worden gebracht met veiligheidsrisico's. Dit kan leiden tot etnisch profileren, sociale uitsluiting en maatregelen die de vrijheid van godsdienst en privacy onder druk zetten. Daarnaast benadrukken de onderzoeken dat het gebrek aan nuance in het debat over radicalisering bijdraagt aan de negatieve beeldvorming en de perceptie dat islamitische gemeenschappen een veiligheidsrisico vormen, terwijl de diversiteit binnen deze gemeenschappen vaak onderbelicht blijft.

Dergelijke onderzoeken vereisen een zorgvuldige en weloverwogen aanpak, juist omdat zij impact kunnen hebben op gemeenschappen. De gemeente heeft echter, bewust of onbewust, het risico op ongelijke behandeling in de hand gewerkt door deze onderzoeken uit te voeren zonder gegronde aanleiding. Vanwege de mogelijke gevolgen van deze onderzoeken, zoals stigmatisering en indirecte discriminatie, had de gemeente een toets moeten uitvoeren op proportionaliteit, evenredigheid en subsidiariteit. De ombudsman vindt dat de gemeente bij het overwegen van onderzoeken zoals een krachtenveldanalyse en de voorgenomen netwerkanalyse onvoldoende rekening heeft gehouden met de mogelijke impact op stigmatisering en discriminatie. Een zorgvuldige afweging, zoals benoemd in 6.4.1, is daarom noodzakelijk. Daarnaast had verwacht mogen worden dat de gemeente zich bewust was van deze risico's en zou onderbouwen in hoeverre de inzet van de krachtenveldanalyse gerechtvaardigd was. Uit dit onderzoek blijkt echter dat het de gemeente ontbrak aan deze kritische reflectie.

6.6 TOT SLOT: SYSTEMATISCH GEBREK AAN CONTRA-EXPERTISE

De casus rondom de krachtenveldanalyse in Almere is exemplarisch voor een structurele situatie die zich voordoet in meerdere gemeenten in Nederland. Volgens NRC zouden er meer dan 50 gemeentelijke krachtenveldanalyses zijn uitgevoerd. Uit dit onderzoek blijkt dat het voor de gemeente Almere een bevestiging was om akkoord te gaan met de onderzoeksmethode van NTA, omdat deze al in andere gemeenten was toegepast. Gemeenten lijken elkaar te hebben geïmiteerd in het gebruik van methoden en het inschakelen van NTA, zonder dat er een kritisch toetsingskader is toegepast. De NCTV speelde hierbij een versterkende rol door direct of indirect NTA als de meest geschikte partij aan te bevelen.

De gemeente heeft, ook bij uitbesteding, een belangrijke rol als kadersteller, maar staat vaak op achterstand door een gebrek aan volledige en actuele kennis in vergelijking met gespecialiseerde partijen zoals een NTA. Deze informatieachterstand is paradoxaal genoeg vaak de reden dat een krachtenveldanalyse noodzakelijk wordt geacht. NTA heeft telkens de kans gekregen om deze opdracht uit te voeren in diverse gemeenten, deed hierdoor steeds meer expertise op, en kreeg hierdoor een bevoordeelde positie ten opzichte van andere partijen. Dit vormt echter een risico als dit ertoe leidt dat er niet goed over het proces en de invulling van de opdracht wordt nagedacht en ook dit deel te veel aan de externe partij wordt gelaten. Aangezien de gemeente Almere de informatie vanuit andere gemeenten en de NCTV vertrouwde, ging zij akkoord met veel van de voorwaarden die door NTA werden bepaald. Vanuit het idee 'dan zal het wel goed zijn'. Hierbij ontbrak het aan kritische reflectie ofwel contra-expertise over de risico's en juridische grenzen van

deze aanpak. Zowel binnen de gemeente Almere, maar dus ook bij andere gemeenten en de NCTV. Met name doordat er te gemakkelijk werd vertrouwd op de juridische en ethische toetsen die NTA zelf aandroeg, en is nagelaten de methodiek zorgvuldig te toetsen aan wet- en regelgeving en de normen van behoorlijk bestuur. Dit heeft geleid tot een juridisch en ethisch vacuüm waarin gevoelige onderzoeken konden plaatsvinden zonder voldoende checks and balances.

Aangezien deze situatie zich ook in andere gemeenten heeft voorgedaan, is het voor alle gemeenten belangrijk om scherp te blijven bij het inschakelen van externen. Ook of juist wanneer een gemeente de benodigde inhoudelijke expertise mist op een bepaald onderwerp, ontstaat dat haar niet van haar kaderstellende rol waarin zij moet garanderen dat dergelijke private partijen zich aan de relevante wet- en regelgeving en behoorlijkheidsnormen houden. Wanneer de gemeente constateert dat er weinig concurrentie is op een bepaald expertisegebied is het extra belangrijk om extra kritisch te blijven op de opdracht. Dit onderstreept de dringende noodzaak voor een groeiend besef voor de manier waarop dergelijke onderzoeken worden uitbesteed. Met aandacht voor het instellen van checks and balances om gemeenten in staat te stellen om de rechten van burgers te allen tijde te beschermen.

7 Aanbevelingen

De ombudsman doet de gemeente de volgende aanbevelingen:

1. Herstel van vertrouwen en excuses aan de moslimgemeenschap

De gemeente dient zich meer bewust te tonen van de impact die haar handelen heeft gehad. Erkennen dat het mis is gegaan en openheid van zaken geven, zijn belangrijke stappen in het herstellen van het vertrouwen met de moslimgemeenschap. Dit moet gepaard gaan met volledige inzage in relevante dossiers en persoonlijke en vertrouwelijke sessies waarin de relatie kan worden hersteld. Hierbij is het belangrijk dat de gemeente proactief aantoont hoe ze in de toekomst zal voorkomen dat de moslimgemeenschap (onbedoeld) onevenredig wordt benadeeld. Actief werken aan herstel van vertrouwen laat zien dat de gemeente oprecht spijt heeft van de eerdere onderzoeken.

2. Toets structureel op mensenrechten en ethiek

De gemeente dient een structurele toets op mensenrechten- en ethiek te implementeren voor al haar beleid, ook als dit afkomstig is van het Rijk. Dit kan tunnelvisie voorkomen en waarborgt dat beleid actueel en concreet blijft, zonder dat mensenrechten op disproportionele of onevenredige wijze in het geding komen. Het is noodzakelijk dat deze toets ook voor bestaand beleid wordt uitgevoerd en dat bij deze toetsing ook de bredere politieke en maatschappelijke context wordt meegenomen. Bestaande mensenrechtenorganisaties kunnen geconsulteerd worden om overheidsop treden te toetsen en bij te sturen. Het voorkomen van mensenrechtenschendingen is van fundamenteel belang, aangezien achteraf herstellen vaak moeizaam is en de gevolgen van mensenrechtenschendingen pas jaren later zichtbaar worden. Door deze toets wordt het gemeentelijk beleid inzichtelijker en beter toetsbaar controleerbaar voor het publiek.

3. Versterk de inkoopprocedure op juridische kwaliteit

Voordat een gemeente een opdracht uitbesteedt, moet eerst een bevoegdheidstoets worden uitgevoerd. Dit voorkomt dat taken worden uitbesteed zonder voldoende juridische onderbouwing. Daarnaast moet de gemeente de juridische kwaliteit van inkoopprocedures aanscherpen door structureel juridische toetsen uit te voeren en, waar nodig, een DPIA toe te passen. Gemeenten moeten zakelijk en kritisch te werk gaan en niet blindelings vertrouwen op informatie van andere gemeenten of overheidsinstanties. Juist door elkaar kritisch te bevragen en zorgvuldig afwegingen te maken, kunnen gemeenten onbedoelde effecten voorkomen die ondermijnend kunnen zijn voor de samenleving. Een strikte naleving van de inkoopprocedures, gecombineerd met transparantie en structurele evaluaties, helpt misstanden en conflicten over bevoegdheden te voorkomen.

8 Literatuurlijst

Toelichting

Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van meer dan 300 interne documenten, waaronder memo's, e-mails, rapporten en andere beleidsstukken. In deze literatuurlijst zijn alleen de stukken opgenomen waar letterlijk naar wordt verwezen of die direct relevant zijn voor de inhoudelijke onderbouwing van het rapport.

1. Wet- en regelgeving en andere relevante documenten

- Kamerstukken II 29614, nr. 38 – Driesporenbeleid bij problematisch gedrag
- Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0039896/2024-01-01>
- Artikel 172 Gemeentewet: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2013-07-01>
- Artikel 38b Politiewet: https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2024-08-01#Hoofdstuk3_Afdeling3.3_Artikel38b
- Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008973/2013-07-04>
- Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001000/2021-08-01>
- Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)
- Data Protection Impact Assessment, Zie Autoriteit Persoonsgegevens: <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/praktisch-avg/data-protection-impact-assessment-dpia>, en artikel 35 AVG: <https://gdpr-text.com/nl/read/article-35/>

2. Rapporten en officiële documenten

- Amnesty International (2024). *Etnisch profileren is overheidsbreed probleem: Nederlandse overheid moet burgers beschermen tegen discriminerende controles*, [Etnisch profileren en discriminatie | Amnesty International](#)
- European Network Against Racism (2024). *Suspicion, Discrimination and Surveillance: The impact of counter-terrorism law and policy on racialised groups at risk of racism in Europe*. Brussels: ENAR. Raadpleegbaar via [suspicion discrimination surveillance report 2021.pdf](#)
- Verwey-Jonker Instituut (2020). *Salafisme in Nederland belichten: een analyse van de periode 2004-2018*. Zie: [118006 Salafisme in Nederland belichten SV WEB.pdf](#)
- CBS (2024). *Ervaren discriminatie in Nederland*. Zie: [1. Inleiding | CBS](#).
- College voor de Rechten van de Mens (2024). *Moslimdiscriminatie in Nederland*. Zie: [Moslimdiscriminatie in Nederland | Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging | College voor de Rechten van de Mens](#)

3. Artikelen en nieuwsberichten

- NRC (15 oktober 2021). *Geheime rapporten: gemeenten lieten moskeeën undercover onderzoeken*. Zie: [Gemeenten lieten moskee undercover onderzoeken - NRC](#).

- De Limburger (23 oktober 2021). *NCTV waarschuwde voor risico's van undercoveronderzoeken bij moskeeën in opdracht van de gemeenten*. Zie: [NCTV waarschuwde voor risico's van undercoveronderzoeken bij moskeeën in opdracht van gemeenten | De Limburger](#)
- Omroep Flevoland (11 januari 2023). *Vertrouwensbreuk tussen moskeeën en gemeente jaar na explosief NRC-verhaal nog steeds niet opgelost*. Zie: [Omroep Flevoland - Nieuws - Vertrouwensbreuk tussen moskeeën en gemeente jaar na explosief NRC-verhaal nog steeds niet opgelost](#)

4. Juridische documenten en correspondentie

- Pilip + Simmons (22 november 2024). *Pleitnota Stichting Al-Ansaar*. Zie: [20241122-Pleitnota-Al-Ansaar-FINAAL104725050.1-PDF.pdf](#)
- Reactie NCTV op schriftelijke vragen Ombudsman (17 december 2024).

5. Websites en organisaties

- RVS Midden-Nederland. Zie: [Bureau RVS](#).
- Actieplan Veiligheid 2019-2022. Zie: [Gemeente Almere | Almere](#)
- NTA. *Definitie van non-informed consent in krachtenveldanalyses*. Zie: [Krachtenveldanalyse | NTA](#)

6. Interne documenten en memo's

- Informatie over (organisatie in Almere) (zonder datum) – 18J
- Uitleg wijzigingen AIV (zonder datum) – 5M
- Offerte netwerkanalyse partij &, 15 november 2016- 14C
- Memo analyse driehoek – Netwerkanalyse islamitische gemeenschappen (22 februari 2017) – 14F.
- Verslag overleg dhr. Schoof, NCTV (25 januari 2017) – 18D
- Interne afstemming over krachtenveldanalyse (25 augustus 2017) – 14H
- Telefonisch overleg burgemeester en dhr. Schoof, NCTV (30 augustus 2017) – 14I
- Offerte NTA (31 januari 2018) – 14N
- Internwerkdocument (zonder datum) – 18K
- Signaalrapport Almere (21 januari 2018) – 18R
- Programmascan Almere (24 september 2019) – 18F
- Verslag check adviesbureau bij X (16 februari 2021) – 1F
- Mailwisseling aanbesteding (18-24 februari 2021) – 1H, 0I.
- Juridisch advies extern bureau (3 juni 2021) – 8H
- Correspondentie over wijzigingen AIV (9 juli 2021) – 5D
- Raadsbrief Almere over NRC-artikel *Undercover naar de moskee* (9 november 2021) – 15G
- Communicatiestrategie gemeente (datum onbekend) – 9A
- NTA, reactie op verzoek om medewerking (12 april 2024)
- Reactie NTA in wederhoor (1 februari 2025)