32 761 Verwerking en bescherming persoonsgegevens

30 821 Nationale Veiligheid

Nr. 180 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2021

Mede naar aanleiding van berichtgeving in NRC informeer ik uw Kamer over de werkzaamheden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) ga ik in deze brief in op de (analyse-)taken van de NCTV en de wettelijke grondslagen op basis waarvan deze taken worden uitgevoerd.

Mede als gevolg van de betrokkenheid van de NCTV bij de aanwijzing in 2019 van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen om het schoolbestuur van het Cornelius Haga Lyceum te vervangen en de vernietiging daarvan door de Rechtbank Amsterdam, heeft de NCTV in februari 2020 het besluit genomen om het project ‘taken en grondslagen NCTV’ te starten. Het doel: de organisatie toekomstbestendig maken en de taken en grondslagen juridisch beter verankeren en versterken.

Daarbij zijn de wettelijke grondslagen en werkzaamheden nog eens tegen het licht gehouden om er zeker van te zijn dat we ons werk goed kunnen blijven doen, en daar waar gaten vallen deze te dichten. De conclusie van dit project luidde in februari 2021 dat het identificeren en analyseren van dreigingen en risico’s op het gebied van terrorisme en nationale veiligheid, juridisch kwetsbaar is en versterking behoeft indien daarbij (bijzondere) persoonsgegevens worden verwerkt op basis van eigen openbare bronnenonderzoek. Over deze conclusie ben ik medio maart geïnformeerd. Ik kom daar aan het slot van deze brief op terug.

Het is opportuun om eerst nog eens de achtergrond te verschaffen van ontstaan en werkterrein van de NCTV.

De NCTV is vanaf 2004 ontstaan vanuit de behoefte aan een krachtige, invloedrijke organisatie die op vraagstukken van Nationale veiligheid een coördinerende rol kan vervullen.

Binnen de Rijksoverheid is de NCTV ontwikkeld tot een organisatie die verantwoordelijk is voor de coördinatie van crisisbeheersing, terrorismebestrijding, cybersecurity, statelijke dreigingen en andere terreinen van nationale veiligheid.
Daarbij brengt de NCTV voorstelbare dreigingen in kaart, verbindt andere partijen aan elkaar, zet partners op scherp en draagt zorg of stimuleert dat de juiste maatregelen kunnen worden genomen. Waar nodig voert de NCTV regie.
Voorts voert de NCTV specifieke verantwoordelijkheden uit op het gebied van bewaken en beveiligen, terrorismebestrijding en de beveiliging van de burgerluchtvaart. Dit doet de NCTV op basis van specifieke wetgeving. Het gaat hierbij om de Politiewet, de Luchtvaartwet, de Paspoortwet en de Tijdelijke Wet Bestuurlijke Maatregelen Terrorismebestrijding.

'Missie' NCTV
De NCTV is vanuit zijn coördinerende rol een belangrijke adviseur voor het kabinet op het terrein van nationale veiligheid. Zo stelt de NCTV onder andere het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) en het Cybersecuritybeeld Nederland (CSBN) vast.

De missie van de NCTV luidt: *De NCTV draagt bij aan een veilig en stabiel Nederland door dreigingen van nationale veiligheidsbelangen te onderkennen en de weerbaarheid en bescherming van die belangen te versterken. Hoofddoel is het voorkomen en beperken van maatschappelijke ontwrichting*.

De NCTV organisatorisch bezien
De NCTV is onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid, en rapporteert rechtstreeks aan de minister van Justitie en Veiligheid. Dit is vastgelegd in het Organisatiebesluit Justitie en Veiligheid, een ministeriële regeling. Volgens artikel 50 van het Organisatiebesluit JenV (huidig) is de NCTV belast met het bevorderen van de identificatie en de analyse op het gebied van terrorisme en nationale veiligheid, alsmede met het reduceren van kansen of effecten van de genoemde dreigingen en risico's. Artikel 54, eerste lid, onder c van het Organisatiebesluit JenV bepaalt dat de NCTV ook de volgende werkzaamheden verricht: "in samenwerking en in overleg met andere partijen binnen en buiten de NCTV verrichten en aanleveren van analyses van dreigingen en risico's ten behoeve van de werkzaamheden van de NCTV en de werkzaamheden van veiligheidspartners, alsmede het opstellen van het actuele dreigings- en incidentenbeeld en de omgevingsanalyse ten behoeve van de nationale crisisbesluitvorming."[1]

De formatie van de NCTV bedraagt in 2021 294 fte. De formatie van de Kerneenheid Analyse bedraagt 37 fte. Sinds de start van de NCTV is het aantal fte voor terrorismebestrijding en analyse samen ruwweg gelijk gebleven op 70 tot 80 fte.

Het onderkennen van dreigingen is een element dat expliciet voorkomt in de missie van de NCTV. De NCTV moet continu een zo compleet en actueel mogelijk beeld hebben van alle risico's en dreigingen voor de nationale veiligheid. Het identificeren en duiden van dreigingen en risico's is daarom expliciet als een van de hoofdtaken van de NCTV benoemd. De NCTV is geen inlichtingendienst. De NCTV wordt als coördinator geacht besluiten te nemen op basis van informatie die hem van uiteenlopende zijde wordt aangereikt. Om deze taak met gezag te kunnen uitoefenen mag de NCTV niet louter afhankelijk zijn van informatie die andere partijen hem aanreiken, maar wordt die veelheid van informatie door de eigen organisatie beoordeeld, vergeleken, geïntegreerd en geduid. Dat gebeurt door experts, in intensieve interactie met de informatie- en kennisleveranciers.

Het doel van de kerneenheid Analyse is daarom het deskundig en onafhankelijk beoordelen, toetsen en duiden van informatie voor een specifiek doel en een brede doelgroep. Het gaat dan primair om identificatie en duiding van (potentiële) dreigingen en risico's ter ondersteuning van strategiebepaling, beveiligingsmaatregelen, beleids-, advies-, communicatie- en besluitvormingsprocessen op het gehele taakveld van de NCTV. Dat kan gevraagd, maar ook ongevraagd ter signalering of agendering van bijvoorbeeld

[1] Geconsolideerde versie te vinden op www.wetten.overheid.nl.

nieuwe risico's of toenemende dreigingen.

De kerneenheid Analyse schrijft analyses voor een brede doelgroep, variërend van interne programma's en projecten, allerlei politieke en ambtelijke gremia, de Tweede Kamer, ketenpartners, het management van de NCTV, voorlichters van J&V, burgers in algemene zin via openbare producten zoals het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), het Cybersecuritybeeld Nederland (CSBN) en het Dreigingsbeeld Statelijke Actoren (DBSA, gezamenlijk met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten).[2] Ook stelt de NCTV op basis van het DTN het dreigingsniveau vast. De analyses vinden hun basis in informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie, OM en gemeenten aangevuld met openbaar beschikbare informatie uit media, wetenschap en internet.

Validatie van analyses
De analyses van de Kerneenheid Analyse worden volgens vaste werkwijzen gevalideerd. Dit gebeurt in eerste instantie door middel van interne consultatie op tegenspraak. Daarna vindt afstemming met en validatie door de betreffende partner(s) plaats. In de validatie wordt de kwaliteit van de analyse(s) getoetst op verschillende niveaus met onderscheidende partijen. Een dergelijke strenge validatie is nodig, omdat de beleidsinzet van het kabinet vervolgens moet kunnen leunen op deze analyses. Door publicatie van de analyses wordt de onderbouwing van beleid en de te nemen maatregelen transparant gemaakt. Een nog onvoldragen dreigingsbeeld wordt niet vastgesteld. Bij de in NRC genoemde conceptnota
Ontwikkeling van het salafisme onder Turken – de invloed in Nederland is dit proces ook gevolgd, hetgeen ertoe leidde dat de notitie als onvoldragen niet werd gevalideerd.[3]

Internetmonitoring
Ten behoeve van het de analysetaak van de NCTV voor het onderkennen van dreigingen en een actueel beeld van de reeds onderkende dreigingen maakt de NCTV sinds 2006 gebruik van internetmonitoring. Dit gebeurt in nauwe afstemming met partners. In eerste instantie richtte de monitoring zich alleen op terrorisme en extremisme, later is dezelfde werkwijze toegepast op de bredere taakomschrijving van de NCTV in het kader van nationale veiligheid. Uw Kamer is hierover bij verschillende gelegenheden geïnformeerd.[4]

Ook past de NTCV internetmonitoring toe in het kader van de verantwoordelijkheid voor bewaken en beveiligen. Helaas zijn bedreigingen aan het adres van politici, journalisten, rechters, officieren van justitie en advocaten op sociale media aan de orde van de dag. De NCTV probeert mede door internetmonitoring een continu beeld van de voorstelbare dreiging te houden om te allen tijde adequate maatregelen in de beveiligingssfeer te kunnen treffen. Vanuit die verantwoordelijkheid van de NCTV ligt de focus van de NCTV niet op de personen zelf, maar op wat hen mogelijk kan bedreigen.

Ten behoeve van de Taskforce Problematisch Gedrag en Ongewenste Buitenlandse Financiering, alsmede op verzoek van lokale overheden, verstrekt de NCTV zo nu en dan duidingen over individuele personen. Hierbij wordt ook geput uit gegevens die het

---

[2] De openbare versies vinden hun basis in als staatsgeheim gerubriceerde versies. Deze versies worden gepresenteerd aan en besproken met de Commissie Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van uw Kamer. Zie Kamerstuk 35 509, nr. 1.
[3] Zie ook brief van 17 februari 2021, Kamerstuk 29 754, nr. 588.
[4] O.a. bij brief van 4 juni 2007, Kamerstuk 29 754, nr. 100 en brief van 14 april 2008, Kamerstuk 28 684, nr. 133.

monitoren van internet hebben opgeleverd. Deze activiteit heeft de NCTV onlangs opgeschort in afwachting van een steviger juridische basis.

De NCTV kijkt uitsluitend naar openbaar beschikbare informatie op internet. Voorop staat dat de NCTV geen taak heeft om gericht onderzoek te doen naar personen of organisaties die mogelijk een dreiging kunnen vormen voor de nationale veiligheid. De NCTV zet ook geen bijzondere inlichtingenmiddelen in; dit is voorbehouden aan de AIVD en MIVD en aan politie en OM waar het gaat om opsporingsbevoegdheden. De NCTV mag zich eveneens geen toegang verschaffen tot besloten internetfora of chatgroepen. De NCTV richt zich als gezegd fenomeenmatig op het dreigingsbeeld als geheel.

Internetmonitoring houdt in dat medewerkers van de NCTV openbare uitingen van trends en fenomenen, acties en reacties monitoren wanneer die in potentie de stabiliteit van Nederland kunnen ontwrichten. Het is om twee redenen belangrijk om dit monitoren niet herleidbaar te doen: enerzijds om de veiligheid van medewerkers te borgen en anderzijds zou een zichtbare virtuele aanwezigheid mogelijk tot aanpassing van gedrag kunnen leiden.

Net als het internet zelf heeft het monitoren ervan in de loop der jaren een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Met de opkomst van Twitter en Facebook was het nodig om een account te hebben om mee te kunnen lezen. Uit de gevoelde noodzaak om dit niet herleidbaar te doen, werd sinds 2009 een gefingeerde naam in het leven geroepen die verschillende accounts op de verschillende sociale mediakanalen had.

Inmiddels maakt de Kerneenheid Analyse gebruik van een apart ict-systeem dat hen de mogelijkheid biedt om zonder gebruikmaking van dergelijke accounts mee te kunnen kijken op – openbaar toegankelijke – sites en in openbare discussies op bijvoorbeeld Twitter en Facebook. Het gefingeerde account is daarmee overbodig geworden. Het gebruik daarvan is als gevolg van de publicatie in NRC gestaakt.

Van werken onder dekmantel in strafvorderlijke zin (infiltratie, pseudokoop op stelselmatige informatie-inwinning) is geen sprake geweest. Deze accounts hebben nooit deelgenomen aan conversaties met andere gebruikers. De accounts hadden enkel tot doel om uitlatingen op sociale media, die door gebruikers zelf openbaar zijn gemaakt, mee te kunnen te kunnen lezen ten behoeve van het duiden van fenomenen of trends op het gebied van terrorisme en de nationale veiligheid.

Juridische grondslag
Het monitoren van uitingen ten behoeve van het duiden van trends en fenomenen die in potentie de stabiliteit van Nederland kunnen ontwrichten is soms bepaalde informatie over personen verbonden; uitingen worden door personen gedaan. Bij deze taak hoort daarmee dat bepaalde informatie wordt verwerkt, in sommige gevallen ook persoonsgegevens, maar alleen voor zover die noodzakelijk zijn voor het maken van de fenomeenanalyse en ook alleen daarvoor gebruikt worden.

Als persoonsgegevens zijn verwerkt die bijdragen aan het proces van totstandkoming van fenomeenanalyses zoals het DTN, doet de NCTV dat ter uitoefening van een taak van algemeen belang: het versterken van de nationale veiligheid en het bevorderen van de

identificatie en de analyse van dreigingen en risico's op het gebied van terrorisme en nationale veiligheid (artikel 50 Organisatiebesluit JenV).

Het Organisatiebesluit, waarin de publieke taak is vastgelegd, is gebaseerd op artikel 3, tweede lid, van het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst, dat weer zijn grondslag vindt in artikel 44 van de Grondwet (dat de instelling van ministeries regelt).

Internationaalrechtelijk is de taak voor de NCTV ook terug te voeren op de op de Nederlandse staat rustende verplichting om het recht op veiligheid (artikel 5 van het Europees Verdrag voor Rechten van de Mens) te verwezenlijken en de volkenrechtelijke verplichting om terrorisme te bestrijden (o.a. Handvest Verenigde Naties en Raad van Europa-verdragen). Met name artikel 5 EVRM brengt diverse positieve verplichtingen mee voor de Staat.

Bij het inzetten van internetmonitoring is binnen de NCTV terugkerend de discussie gevoerd over de juridische grondslag ervan. Tot voor kort was de heersende opvatting dat er voldoende juridische basis voor deze activiteit was. Naast de eerder genoemde brieven aan uw Kamer heeft de NCTV internetmonitoring onder het destijds geldende regiem van de Wet bescherming persoonsgegevens aangemeld voor het openbare verwerkingenregister.

Door de inwerkingtreding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) heeft bescherming van privacy meer aandacht gekregen. Dit leidde binnen de NCTV onder meer tot de start van het project “Implementatie AVG” waarin de focus ligt op de werkprocessen waarin persoonsgegevens worden verwerkt in het kader van de AVG. Dit is een doorlopend privacy-project binnen de NCTV.

Als gezegd is de NCTV vorig jaar mede naar aanleiding van de casus Cornelius Haga Lyceum het project “taken en grondslagen” gestart.

Ik ben voornemens om de bevindingen van dit project tijdig voor het zomerreces met uw Kamer te delen, om vervolgens in nauw overleg met uw Kamer op zoek te gaan naar een betere juridische verankering van deze belangrijke taak van de NCTV. Ik zal daartoe voorstellen bij uw Kamer indienen en u laten weten welke richting men bij deze voorstellen zou kunnen inslaan, uiteraard met oog voor de demissionaire status van het kabinet. Zoals eerder in deze brief vermeld zal de NCTV in de tussentijd geen gehoor geven aan verzoeken van partners om duidingen te verstrekken over individuele personen.

Werkklimaat Kerneenheid Analyse
Met de opkomst van IS, de aanslagen in Brussel, Parijs en Londen maar ook de dreiging van eventuele terugkeer van uitreizigers is de maatschappelijke en politieke druk op het werkveld van de NCTV hoog. Als verantwoordelijk bewindspersoon én als werkgever heb ik de plicht om een werkklimaat te bevorderen waarin zowel groepsdenken wordt voorkomen als waarin medewerkers van de NCTV veilig hun werk kunnen doen en zich vrij kunnen voelen professionele verschillen van inzicht met elkaar te kunnen delen.

De onafhankelijkheid van de analyses moet gewaarborgd zijn. Maar dat betekent niet dat er geen ruimte is voor anderen om hun visie te delen en het gesprek daarover te voeren. Dat vereist een open, transparante en reflectieve houding. Intern en in de relatie met partners. NRC bericht over spanningen op de werkvloer bij de Kerneenheid Analyse.

De NCTV herkent en erkent die spanningen en heeft daar in zijn rol als werkgever ook maatregelen op genomen in termen van begeleiding, *checks & balances*, teamontwikkeling en (verandering van) leiderschap.
Waar nodig wordt externe begeleiding gezocht. De verandering is ingezet maar moet zich nog verankeren. Dit is een proces dat al enige tijd loopt en nog gaande is.

De minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus