



**Leidschendam-
Voorburg**

Feitelijke reconstructie van de aanloop, uitvoering en opvolging van een krachtenveldanalyse polarisatie en extremisme in Leidschendam-Voorburg

Intern onderzoek

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	<i>Aanleiding tot het onderzoek</i>	3
1.2	<i>De opdracht van het college voor een feitelijke reconstructie</i>	3
2.	Onderzoeksopzet	4
3.	Startpunt: de maatschappelijke context	5
4.	Van behoefte naar opdracht voor een krachtenveldanalyse	7
4.1	<i>Aanloop naar de opdracht van NTA</i>	7
4.2.	<i>Het offertetraject</i>	7
4.3.	<i>De inhoud van de offerte</i>	9
4.4.	<i>De ondertekening en bekostiging van de offerte</i>	10
5.	De uitvoering van de krachtenveldanalyse	12
5.1	<i>De pre-analyse</i>	12
5.2	<i>De 2e fase en de verwerkersovereenkomst</i>	12
5.3	<i>De uitkomsten van het onderzoek</i>	14
6.	Na oplevering van de krachtenveldanalyse	16
6.1	<i>Bespreking met directie, college en raad</i>	16
6.2	<i>Na de publicatie van de NRC</i>	17

1. Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Op 16 oktober 2021 publiceerde NRC een onderzoeksartikel over overheden die de afgelopen jaren 'undercover' onderzoek zouden hebben laten doen naar onder andere Islamitische organisaties en moskeeën. Ook de gemeente Leidschendam-Voorburg wordt in dit artikel genoemd als een van de gemeenten die hiervoor opdracht heeft gegeven aan het bedrijf Nuance door Training en Advies (NTA), een adviesbureau met als missie een bijdrage te leveren aan de bescherming van de democratische rechtsorde.

In het artikel worden vraagtekens geplaatst bij de rechtmatigheid van de onderzoeksmethoden die door NTA gebruikt zouden zijn. Het artikel heeft een stevige reactie opgeroepen in de Islamitische gemeenschap. In Leidschendam heeft het moskeebestuur zijn zorgen en verontwaardiging uitgesproken. Ook de gemeenteraad heeft vragen omtrent het artikel gesteld. Ook heeft de gemeente een aantal Wob-verzoeken ontvangen.

Het college heeft de gemeentesecretaris/algemeen directeur opdracht gegeven om te komen tot een feitelijke reconstructie van de opdrachtverlening aan NTA. De gemeentesecretaris/algemeen directeur heeft de concerncontroller gevraagd het onderzoek uit te voeren.

1.2 De opdracht van het college voor een feitelijke reconstructie

Op 2 november 2021 heeft het college de gemeentesecretaris/algemeen directeur opdracht gegeven om te komen tot een feitelijke reconstructie van de opdrachtverlening aan NTA, (indien redelijkerwijs te achterhalen) de uitvoering van het onderzoek door NTA, de oplevering van en de besluitvorming over de onderzoeksrapportage van NTA, waarbij in elk geval de volgende elementen aan de orde te komen:

- a. De aanleiding voor en het doel van de opdrachtverstrekking;
- b. De juridische grondslag voor de opdrachtverstrekking;
- c. De rol en adviezen van de NCTV en de centrumgemeente voor de NCTV;
- d. Inzicht in de opvolging van de onderzoeksrapportage.

2. Onderzoeksopzet

De feitelijke reconstructie heeft als doel om zoveel mogelijk relevante feiten te beschrijven zodat tenminste de door het college gestelde vragen beantwoord kunnen worden. Het onderzoek is uitgevoerd door de concerncontroller en de senior-adviseur concerncontrol (in het vervolg “de onderzoekers”). De reconstructie van de feiten in dit document is zo goed als mogelijk in chronologische volgorde gedaan.

Om tot een goed oordeel te komen over de opdrachtverlening aan NTA en de uitvoering van het onderzoek hebben de onderzoekers allereerst interviews gehouden met de directbetrokkenen.

De onderzoekers hebben in de rapportage, ter borging van de privacy van de betrokken ambtenaren, de handelingen ondergebracht bij de volgende organen: gemeente, college, burgemeester, NTA of anders. Hierdoor valt in de rapportage niet overal terug te vinden wie feitelijk heeft gehandeld, behalve op die plaatsen in de rapportage waar het niet noemen van een specifieke functionaris tot ongewenste onduidelijkheid leidt.

In de gesprekken zijn diverse documenten genoemd, die na de gesprekken doorgenomen zijn door de onderzoekers. Tevens hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van alle documenten die verzameld zijn in het kader van de afhandeling van de Wob-verzoeken omtrent het onderzoek van NTA. Waar de documenten daar aanleiding toe gaven, zijn een aantal geïnterviewden opnieuw bevraagd. Aan de hand van de interviews en de documenten hebben de onderzoekers een feitelijke reconstructie opgesteld.

De onderzoekers hebben hun uiterste best gedaan om alle relevante documenten te verzamelen, alsook de geïnterviewden alle relevante informatie te laten vertellen. De onderzoekers hebben de gesprekken als openhartig en constructief ervaren. Wel constateren de onderzoekers dat bepaalde belangrijke afspraken mondeling zijn gemaakt. Het gaat daarbij vooral om de afspraken die gemaakt zijn tussen de betrokken bestuurder (de burgemeester) en de betrokken medewerkers, om afspraken die onderling tussen betrokken medewerkers zijn gemaakt, alsook afspraken gemaakt tussen de gemeente en NTA. Deze afspraken zijn niet schriftelijk vastgelegd.

3. Startpunt: de maatschappelijke context

In de jaren 10 van deze eeuw werd de gemeente Leidschendam-Voorburg geconfronteerd met enkele casussen op het gebied van radicalisering. Deze casussen werden onder meer behandeld in een regulier overleg tussen de burgemeester, de adviseur integraal veiligheidsbeleid en de procesregisseur radicalisering van de gemeente. Uit die tijd stamden ook de eerste contacten met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en het adviesbureau NTA (voor trainingen). Ook vonden overleggen plaats met medewerkers van andere regiogemeenten die met dezelfde problematiek kampten, waaronder de gemeente Zoetermeer die optrad als regionaal aanspreekpunt voor de NCTV en verdeler van NCTV-gelden.

In 2013 werd het regionaal Zorg- en veiligheidshuis opgericht. In dit huis werken ketenpartners uit de straf-, zorg- en de bestuurlijke keten samen bij de aanpak van criminaliteit en overlast. De samenwerking is erop gericht de vicieuze cirkels te doorbreken waarin klanten zich bevinden. Het doel is een veilige en leefbare samenleving te realiseren.

Binnen de gemeente Leidschendam-Voorburg is middels de Lokale Kamer een nadere invulling van het Zorg- en Veiligheidshuis Haaglanden gegeven. In de Lokale Kamer werken partijen uit de zorgketen, de bestuurlijke keten en de strafrechtketen samen. Het doel van de Lokale Kamer is om een persoonsgerichte aanpak vorm te geven voor inwoners waarbij sprake is van complexe, meervoudige zorgproblematiek. De Lokale Kamer wordt gevormd door een groot aantal partijen die in het maatschappelijk veld opereren, waarvan de meesten een rol in de zorg hebben. Het overgrote deel van het werk van de Lokale Kamer heeft dan ook te maken met zorg. De medewerkers van de gemeente die vanuit verschillende disciplines bij de Lokale Kamer betrokken zijn, noemen zich binnen de organisatie het team Lokale Kamer en vallen onder de verantwoordelijkheid van het hoofd WIJZ (Werk, Inkomen, Jeud, Zorg). Het team Lokale Kamer wordt aangevuld met een kwaliteitsmedewerker Lokale Kamer.

Een klein deel van het werk van de Lokale Kamer raakt het onderwerp veiligheid. Bijvoorbeeld daar waar ontsporende jeugd of verwarde personen in aanraking (dreigen te) komen met politie en justitie. Waar zorg en veiligheid elkaar raken, wordt dit in het lokaal casusoverleg behandeld. Aan het lokaal casusoverleg nemen de adviseur integraal veiligheidsbeleid van het team Openbare Orde en Veiligheid (OOV), de procesregisseurs radicalisering van het team Lokale Kamer en de politie deel.

In veel van de stukken die betrekking hebben op het onderzoek door NTA, wordt gesproken over de Lokale Kamer. Uit nader onderzoek blijkt dat hiermee vrijwel altijd

het lokaal casusoverleg wordt bedoeld, waarbij de kwaliteitsmedewerker vaak een faciliterende rol speelt, maar niet aanwezig is bij het lokaal casusoverleg. De onderzoekers hebben er daarom voor gekozen om in dit rapport de term Lokale Kamer niet te gebruiken als daarmee in feite dit lokaal casusoverleg wordt bedoeld.

In de loop der jaren werd het lokaal casusoverleg steeds actiever. Dit kwam doordat er zich casussen voordeden die sterk te maken hebben met nationale en internationale veiligheidsproblematiek: radicalisering en terrorisme. Daar speelde nadrukkelijk de internationale context van terroristische aanslagen een rol. Dit werd nog versterkt door het vertrek naar en later de terugkeer uit Syrië van Nederlanders – waaronder ook inwoners van Leidschendam-Voorburg – en de veronderstelde radicaliserende, extremistische en terroristische dreiging die hiervan uitgaat.

In 2014 wordt door de NCTV en een groot aantal gemeenten, waaronder Leidschendam-Voorburg, het ‘Samenwerkingsconvenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme’ getekend. Deze samenwerking richt zich nadrukkelijk op personen die dreigen te radicaliseren en daarmee een mogelijke bedreiging kunnen gaan vormen voor de veiligheid en de democratische rechtsorde.

De rol van de gemeente bij de aanpak van radicalisering is als volgt verwoord¹:

- Voorkomen van voedingsbodem voor radicalisering (via gemeentelijk beleid);
- Vroegsignalering en vergroten weerbaarheid (via gemeentelijk beleid);
- Signalering en persoonsgerichte aanpak (regierol gemeente in samenwerking met ketenpartners);
- De-radicalisering, nazorg en re-integratie (regierol gemeente in samenwerking met ketenpartners).

Landelijk kwam er – onder andere vanuit de NCTV – steeds meer aandacht voor vroegsignalering van onwenselijke ontwikkelingen bij individuele personen en groepen personen. Voor deze vroegsignalering werd de gemeente een belangrijke rol toegedicht. Een relevante factor is bovendien het landelijk beeld van steeds nadrukkelijker manifesterende rechts-extremistische groeperingen en de mogelijke geweldsdreiging die hier vanuit gaat. Ook in het straatbeeld van Leidschendam-Voorburg duiken rechts-extremistische (maar ook links-extremistische) uitingen op, maar vooralsnog zonder specifieke groepen of personen daaraan te kunnen koppelen.

¹ Dit is ontleend aan een besloten presentatie aan de gemeenteraad van 14 november 2019.

4. Van behoefte naar opdracht voor een krachtenveldanalyse

4.1 Aanloop naar de opdracht van NTA

Vanaf 2018 werden in de gemeente uitingen van rechts-extremisme gevonden. Uit overleggen met de medewerkers van buurgemeenten bleek dat ook daar signalen waren van opkomend rechts-extremisme, maar ook enkele signalen van links-extremisme. Hierdoor kwam de vraag op tafel of de gemeente voldoende zicht had op alle extremistische krachtenvelden in Leidschendam-Voorburg. Het antwoord daarop kon door de eigen organisatie niet worden gegeven. De burgemeester en de betrokken adviseurs hadden in die periode wel behoefte aan deze informatie en aan een handelingskader hoe te handelen ingeval dergelijke casuïstiek zich voordoet.

Begin 2019 benoemde een medewerker de behoefte aan inzicht in een regionaal overleg, waarop hij de tip kreeg van een medewerker van de gemeente Zoetermeer dat de NCTV gelden beschikbaar stelde om een dergelijk onderzoek uit te voeren. Ook werd te kennen gegeven dat de onderzoeken uitgevoerd werden door het onderzoeksbureau NTA. Leidschendam-Voorburg was inmiddels bekend met NTA vanwege diverse trainingen die het bedrijf verzorgde voor medewerkers van de gemeente. De eerste contacten waren daardoor makkelijk te leggen. Er heeft midden 2019² een gesprek plaatsgevonden van de burgemeester en de betrokken medewerkers met NTA. Naar aanleiding hiervan is NTA gevraagd een offerte op te stellen.

Nergens in de bestudeerde stukken is gebleken dat betrokkenen expliciet de afweging hebben gemaakt op welke juridische grondslag de gemeente zijn handelen inzake dit onderzoek baseert. Ook uit de interviews blijkt niet dat de betrokkenen zich die vraag op enig moment expliciet hebben gesteld. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat, omdat andere gemeenten ook een dergelijk onderzoek uitvoerden of hadden uitgevoerd en omdat de NCTV hiervoor geld beschikbaar stelde, er ook geen reden was om te twijfelen aan die juridische basis.

4.2. Het offertetraject

Er zijn drie aanbestedingsbrieven met ieder een offerte naar de gemeente gestuurd. Allen gedateerd 18 september 2019 en allen met kenmerk 48.19. De eerste offerte betreft het gehele onderzoek (€ 71.492,85); de tweede de pre-analyse fase (€ 25.282,95) zijnde oriëntatie en deskresearch; de derde offerte de 2e fase (€ 46.209,90) zijnde

² Het betrof hier een regulier overleg van het lokaal casusoverleg. Omdat van dit overleg geen verslagen worden gemaakt, is de precieze datum niet meer te achterhalen.

veldonderzoek, analyse en rapportage. Voor zover bekend, is alleen de derde offerte getekend, en wel door de gemandateerde medewerker. In de offertes zijn onder meer de volgende teksten opgenomen:

“Uw wens is om een beeld te krijgen van het krachtenveld van polarisatie en extremisme in uw gemeente. Hierbij heeft u specifieke aandacht voor het salafisme en extreemrechts.

Het beeld dient om doelgericht beleid te ontwikkelen, activiteiten te organiseren en prioriteiten te kunnen stellen voor 2020 en verder. Daarnaast beoogt het om meer inzicht te krijgen in de problematiek en voldoende informatie te genereren teneinde handelingsperspectieven op te stellen. Een krachtenveldanalyse is een onderzoek naar actoren, trends, processen en fenomenen binnen de infrastructuur van een bepaalde gemeenschap of groepen en de dynamiek die zich daarin afspeelt. Deze analyse wordt uitgevoerd op organisatieniveau en vindt plaats binnen de gemeentelijke grenzen. Hiermee wordt ook voldoende input gegenereerd om integraal koers te bepalen langs het driesporenbeleid van preventie, detectie en interventie.”

Uit dit citaat en de interviews blijkt dat de aanleiding van het onderzoek de vrees was dat bepaalde radicaliserende krachten niet werden gezien. Het doel van het onderzoek was om voldoende inzicht te verkrijgen om een effectieve aanpak te kunnen ontwikkelen.

De onderzoekers hebben uit de interviews kunnen opmaken dat de gemeente behoefte had aan een onderzoek naar polariserende en extremistische krachtenvelden. De opdracht in de offerte bevatte ook de aanvulling: *“specifieke aandacht voor het salafisme en extreemrechts”*. Uit de interviews en documenten wordt niet duidelijk waarom deze focus binnen de polariserende en extremistische krachtenvelden is aangebracht.

De aanbidding van NTA is (in grote lijnen) besproken door betrokken medewerkers en de burgemeester. Uit de interviews is niet duidelijk geworden of de ontvangen offertes allemaal inhoudelijk besproken zijn.

In een offertebespreking waarbij NTA aanwezig was, gaf NTA aan ook het college en de gemeenteraad te willen informeren.

In het fractievoorzittersoverleg van 26 september 2019 heeft de burgemeester de aanwezige fractievoorzitters mondeling geïnformeerd dat er een onderzoek zou worden gehouden en een bijeenkomst met de gemeenteraad zou worden georganiseerd over polarisatie en extremisme.

Op 14 november 2019 is een aantal raadsleden in een besloten bijeenkomst door de burgemeester – ondersteund door een aantal medewerkers - geïnformeerd over de aanpak van radicalisering binnen de gemeente Leidschendam-Voorburg. NTA was hierbij aanwezig als deskundige partij. Daarbij is ook verteld dat het voornemen was om een krachtenveldanalyse uit te laten voeren.

Het college van B&W is op 19 november 2019³ in een informele bijeenkomst bijgepraat over de lokale aanpak van polarisatie en extremisme. Tijdens dit overleg heeft een medewerker van NTA een presentatie gegeven. Daarbij is ook verteld dat het voornemen was om een krachtenveldanalyse uit te laten voeren.

4.3. De inhoud van de offerte

NTA geeft in de offertes aan de opdracht in vijf fases uit te willen voeren:

1. Oriëntatie
2. Deskresearch
3. Veldonderzoek
4. Analyse
5. Rapportage

Ad 1. Oriëntatie

“In de oriëntatiefase wordt een nulmeting uitgevoerd. Bestaande rapporten van onderzoeken (AIVD/NCTV/gemeenten), reeds opgestelde (veiligheids)beelden, ervaringen die in 2018/2019 zijn opgedaan door NTA en eventueel deelbare politierapporten worden onderzocht. Tevens worden er interviews gehouden met diverse professionals binnen de regio. Deze informatie zal worden gebruikt om een startpunt te vormen voor de volgende fase.”

Ad 2. Deskresearch

“De informatie uit de oriëntatiefase zal tijdens de deskresearch verrijkt worden met informatie uit online (open) bronnen, zoals het KvK register, nieuwsberichten en social-mediaplatformen. Deze fase wordt afgesloten met een quickscan rapportage waarin een eerste beeld wordt gevormd op basis van de verzamelde informatie in de eerste twee fases.”

³ Deze bijeenkomst was eerst op 12 november gepland - vóór de bijeenkomst met de gemeenteraad – maar is niet doorgegaan.

Ad 3. Veldonderzoek

“Tijdens het veldonderzoek wordt de verzamelde informatie uit de eerste twee fases door middel van antropologisch veldonderzoek, getoetst en verrijkt met realtime offlinedata. NTA maakt daarbij gebruik van kwalitatieve methodes om verder inzicht te krijgen in de informele infrastructuur. Onderdelen van deze onderzoeksmethode zijn:

- *Participerende observatie: een onderzoeksmethode waarbij de onderzoeker probeert een nauwe band op te bouwen met een groep of individu.*
- *Informele gesprekken*
- *Bronnenonderzoek uit het veld (zijn er evenementen aangekondigd? Interne bestuursgegevens? Etc.)*
- *Hanging around”*

Ad 4. Analyse

“De analysefase loopt eigenlijk door de eerste drie fases heen. Hierbij wordt continue de opgehaalde informatie gestructureerd en geanalyseerd. Hierna kan besloten worden of de opgehaalde informatie voldoende is of dat deze nog verrijkt dient te worden.”

Ad 5. Rapportage

“In de rapportagefase worden de diverse rapportages geschreven. Ieder rapport kent een andere status en is voor een andere doelgroep. Elke rapport kent een beschrijving, een analyse, conclusies en aanbevelingen en heeft als bijlage een netwerkkaart. Er zal onderscheid gemaakt worden op basis van deelbaarheid. Hierbij houden we rekening met het volgende:

- *Een openbaar rapport in de vorm van een abstract van de analyse (t.b.v. het college van B&W)*
- *Een rapport dat beperkt deelbaar is i.v.m. vertrouwelijk karakter (bijvoorbeeld de driehoek).”*

De onderzoekers hebben geconstateerd dat hetgeen hierboven bedoeld wordt met “Een openbaar rapport” tot op heden niet is verstrekt aan de gemeente (zie ook 4.9). Met “Een rapport dat beperkt deelbaar is” wordt de onderzoeksrapportage bedoeld die de aanleiding is voor deze feitelijke reconstructie.

4.4. De ondertekening en bekostiging van de offerte

Het gemandateerd medewerker heeft uiteindelijk de offerte voor de 2^e fase, gedateerd 18 september 2019, geaccordeerd. Uit de stukken valt niet te herleiden op welke datum de ondertekening heeft plaatsgevonden. Uit e-mails blijkt wel dat gemandateerde medewerker op 20 november 2019 een vraag aan de financieel adviseur van de afdeling heeft gesteld over het beschikbare budget voor de twee offertes (de pre-

analyse en de 2^e fase). De financieel adviseur heeft op 27 november 2019 deze e-mail beantwoord en daarin uitgelegd hoe de dekking geregeld zou worden. Het gemandateerde medewerker heeft verklaard dat in het gehele offertetraject geen inkoopadviseur betrokken is geweest.

Op 10 januari 2020 heeft de betrokken medewerker per e-mail contact gezocht met de NCTV over een bijdrage voor een pre-analyse van NTA.

Op 27 maart 2020 ontvangt de betrokken medewerker een bericht van de beleidsadviseur veiligheid van de centrumgemeente Zoetermeer dat de toekenning van de versterkingsgelden binnen is en er is budget is voor het gehele onderzoek door NTA.

5. De uitvoering van de krachtenveldanalyse

5.1 De pre-analyse

Op 14 februari 2020 heeft NTA de “*Quickscan rapportage KVA Leidschendam*” (gedateerd 1 februari 2020) per e-mail naar de gemeente gestuurd. Deze tussentijdse rapportage was bedoeld om tussentijds inzicht te geven in de voortgang, ontwikkeling en voorlopige resultaten van de deskresearch. Met de rapportage werd de deskresearchfase afgerond en is begonnen aan het veldonderzoek. De uitkomsten van de pre-analyse zijn besproken in het lokaal casusoverleg.

Alvorens het veldonderzoek aan te vangen, heeft NTA mondeling aan de gemeente gevraagd of de moskee geïnformeerd moest worden. NTA heeft daarbij ook geadviseerd dat niet te doen omdat dit zeer waarschijnlijk zou betekenen dat de geïnformeerde partijen ‘sociaal aangepast gedrag’ zouden gaan vertonen en daardoor het onderzoek minder zou opleveren. Bij de gemeente Zoetermeer is geïnformeerd hoe zij destijds geacteerd hebben, aangezien zij een dergelijk onderzoek al eerder hadden uitgevoerd, en daaruit bleek dat Zoetermeer het advies van NTA had gevolgd. De gemeente heeft ook het advies van NTA overgenomen.

5.2 De 2e fase en de verwerkersovereenkomst

Ten behoeve van de 2^e fase heeft NTA een verwerkersovereenkomst voorgelegd aan de gemeente. Naar aanleiding van de ontvangst van deze verwerkersovereenkomst hebben de betrokken medewerkers op 20 februari 2020 een gesprek gevoerd met de Functionaris Gegevensbescherming (FG).

De FG heeft in het interview met de onderzoekers aangegeven dat er te laat in het proces is nagedacht over het belang van privacy in de gekozen aanpak, aangezien de pre-analyse reeds was uitgevoerd. En ook dat deze adviseerde de opdracht niet te laten uitvoeren omdat er volgens de FG geen juridische grondslag was om persoonsgegevens te verwerken of te verzamelen. Tot slot heeft de FG heeft in het interview aangegeven dat deze heeft geadviseerd om in ieder geval een formeel besluit voor te leggen aan het college om het onderzoek uit te voeren, wetende dat de FG tegen het onderzoek adviseerde. De betrokken medewerkers hebben aangegeven dat zij niet herkennen dat zij dit laatste advies hadden gekregen. Een dergelijk besluit door het college is ook niet gevonde.

De onderzoekers hebben uiteindelijk niet kunnen vaststellen wat er feitelijk in dit gesprek gezegd en afgesproken is. De onderzoekers stellen wel vast dat er geen aanwijzingen zijn dat de FG of de medewerkers aan het verantwoordelijk management,

de betrokken bestuurder of het college hebben geadviseerd om actie te ondernemen aangaande een mogelijk knelpunt met de privacyaspecten van het onderzoek.

Op 25 februari 2020 heeft de gemandateerde medewerker de verwerkersovereenkomst bij de getekende offerte/contracten 'Analyse Leidschendam 48.19 & 50.19' ondertekend. Er wordt hierbij gerefereerd naar een document 50.19 van NTA, maar dit document is niet aangetroffen.

In de verwerkersovereenkomst is onder meer opgenomen dat:

"Verwerker de volgende dienst(en) levert aan de Verwerkingsverantwoordelijke: Uitvoeren van onderzoek naar polarisatie en extremisme in uw gemeente. Hierbij is er specifieke aandacht voor het salafisme en extreemrechts. Daaronder wordt ook verstaan het opmaken van profielen (uitspraken, gedrag en houding) van predikers, op basis van open- en gesloten bronnen."

In de bijlage bij de overeenkomst is bovenstaande verder uitgewerkt in:

- *"Naam verwerking: Open- en gesloten bronnenonderzoek*
- *Verwerkingsdoeleinden: Informatie verzamelen ten behoeve van krachtenveld polarisatie en extremisme binnen de gemeente*
- *Categorieën van betrokkenen: Betrokkene in de rol van predikers, influencers in (religieuze) gemeenschap(pen)."*

De verwerkersovereenkomst komt niet overeen met het format dat op dat moment in gebruik was bij de gemeente, noch met het modelformat van de VNG.

De 2^e fase omvatte het veldonderzoek. De onderzoekers hebben geen inzicht verkregen in het door NTA in deze fase door hen uitgevoerde werk en daadwerkelijk toegepaste methoden en technieken. Op 28 oktober 2021 heeft de advocaat van NTA wel het volgende laten weten:

"Ik kan namens cliënte bevestigen dat zij geen géén heimelijke bezoeken heeft gebracht aan de moskeeën en dat er altijd met toestemming is gewerkt."

Deze verklaring namens NTA bood echter geen uitsluitsel over alle toegepaste methoden en de rechtmatige toepassing hiervan. Het college heeft daarom op 16 november 2021 besloten om aan NTA te vragen om te verklaren dat zij geen onrechtmatige methoden heeft toegepast in de uitvoering van al haar werkzaamheden. Op 24 november 2021 heeft NTA gereageerd met de volgende verklaring:

“NTA hecht grote waarde aan de integriteit en rechtmatigheid van haar diensten en producten. Sinds 2017 wordt onze onderzoeksmethode periodiek getoetst op rechtmatigheid en geldende wet- en (privacy)regelgeving door een onafhankelijk advocatenkantoor, de laatste toetsing heeft plaatsgevonden in 2021. Hierbij bevestig ik dan ook dat bij het uitvoeren van het onderzoek binnen uw gemeente rechtmatig gehandeld is.”

5.3 De uitkomsten van het onderzoek

In mei 2020 verschijnt de rapportage *“Krachtenveldanalyse. Salafistische en extreemrechtse krachtenvelden in de gemeente Leidschendam-Voorburg”*. Dit is het in de offerte omschreven *“Een rapport dat beperkt deelbaar is”* en de onderzoeksrapportage NTA zoals door het college bedoeld is in haar opdracht voor deze feitelijke reconstructie. De centrale onderzoeksvraag die in dit rapport wordt beantwoord, luidt:

“Hoe zien de salafistische en extreemrechtse netwerken (actoren) eruit binnen de gemeente Leidschendam-Voorburg?”

Om deze centrale onderzoeksvraag te beantwoorden heeft NTA de onderstaande deelvragen geformuleerd:

- 1. Wat voor soort salafistische en extreemrechtse actoren zijn het (formele of informele organisaties, platformen, personen, etc.)?*
- 2. Welke personen spelen een rol binnen deze organisaties?*
- 3. Welke ideologische of religieuze stroming wordt aangehangen?*
- 4. Welke boodschap wordt uitgedragen?*
- 5. Welke activiteiten voert men uit (bijvoorbeeld op social media)?*
- 6. Hoe verhouden deze actoren zich tot elkaar en tot de lokale dan wel Nederlandse samenleving?”*

De ondertitel van het onderzoeksrapport suggereert dat het onderzoek zich uitsluitend op salafistische en extreemrechtse krachtenvelden heeft gericht. De offerte spreekt nog van een brede behoefte naar inzicht in polarisatie en extremisme, met specifieke aandacht voor salafisme en extreemrechts (zie paragraaf 4.2). De uiteindelijk aangeleverde onderzoeksrapportage behandelt inhoudelijk hoofdzakelijk salafistische en extreemrechtse krachtenvelden. Circa 14 pagina's gaan over de islam in het algemeen, salafisme in het bijzonder en actoren met een islamitische achtergrond, 3 pagina's gaan over rechts-extremisme en rechts-extremistische actoren en ¼ pagina gaat over (aangetroffen uitingen van) links-extremisme.

In de onderzoeksrapportage wordt aangegeven dat voor een deel antropologisch veldonderzoek is uitgevoerd. Wat hier precies onder verstaan wordt, wordt niet duidelijk uit de onderzoeksrapportage. Wel is het volgende opgenomen:

“De keuze voor antropologische methoden maakt het mogelijk om inzicht te krijgen in complexe dynamieken. Op deze manier is het mogelijk de discrepantie tussen opvattingen (het gezegde) en gedrag bloot te leggen. Daarnaast biedt deze methode de mogelijkheid om diepgaand onderzoek te doen naar fenomenen in de eigen context. Ook kunnen onderzoeksmiddelen aangepast worden als de dynamiek van het veld hierom vraagt.”

De onderzoeksrapportage van NTA is uiteindelijk gelezen door zes personen van de gemeente⁴. De onderzoeksrapportage is niet gedeeld met andere personen of organisaties buiten de gemeente, zoals de gemeente Zoetermeer, de NCTV of de AIVD.

De algemene conclusie binnen de gemeente was dat het onderzoeksrapport geen nieuwe informatie of inzichten bood. Dit gaf de betrokkenen over het algemeen het gevoel dat ze tot nu toe met de goede dingen bezig waren en er geen zaken in de gemeente speelden waar zij nog geen zicht op hadden. Niet alle betrokkenen waren overigens tevreden over de kwaliteit van het onderzoeksrapport. Zij vonden dat het te veel was gericht op de islamitische gemeenschap en de moskee en dat de onderzoeksrapportage geen nieuwe informatie bevatte. Juist daarom vroegen zij zich af of NTA alsnog geen relevante ontwikkelingen had gemist.

⁴ Nadat het onderzoeksartikel van de NRC is gepubliceerd en het eerste Wob-verzoek is ingediend hebben een aantal andere mensen het rapport ingezien: de nieuwe burgemeester, de gemeentesecretaris, de FG, de op verzoek van de gemeente betrokken advocaten en de onderzoekers.

6. Na oplevering van de krachtenveldanalyse

6.1 Bespreking met directie, college en raad

Op 6 november 2020 stuurt de betrokken medewerker een e-mail naar NTA en een andere betrokken medewerker naar aanleiding van een gezamenlijk overleg met de burgemeester. Daarin wordt voorgesteld om een informeel college te beleggen over de uitkomsten van het onderzoeksrapport en de visie. Ook wordt voorgesteld de gemeenteraad te informeren in een besloten bijeenkomst.

Op 16 maart 2021 zijn de uitkomsten van de krachtenveldanalyse op hoofdlijnen in een informele bijeenkomst gepresenteerd aan het college van B&W. Het onderzoeksrapport zelf is niet gedeeld met de collegeleden. De betrokken medewerkers wilden met deze bijeenkomst draagvlak creëren bij de collegeleden, voor een handelingskader (zie paragraaf 4.2). Dit handelingskader is een nadere uitwerking van het 'afwegingkader problematisch gedrag' van de rijksoverheid. Het college heeft geen formeel besluit genomen over het rapport en/of de mogelijke vervolgstappen. De geïnterviewde personen geven daarbij allemaal aan dat het rapport ook geen signalen voor zorgen bevatte die snel of versneld handelen vereisten.

Het onderzoeksrapport is ook de aanleiding om de directie op 27 mei 2021 te informeren over de opvolging en aanpak van problematisch gedrag. Het onderzoeksrapport zelf wordt niet besproken of gedeeld met de directie. De nadruk ligt in deze bijeenkomst op het ontwikkelen van het handelingskader. In een inleidende mail, afkomstig van een betrokken medewerker en bestemd voor de directie, staat het volgende:

“In de bijlage staat een toelichting op het opvolgen van problematisch gedrag, extremisme en radicalisering in de gemeente LV. Dit onderwerp staat op de agenda van de directie n.a.v. het bespreken van het Handelingskader Problematisch gedrag. In het Informeel college is aandacht besteed aan dit gedrag, de verschijningsvormen en de mogelijkheden om hierop te acteren. In dit overleg willen we graag doorpraten hoe we e.e.a. laten landen in de ambtelijke organisatie. Daarvoor staan wat ons betreft een aantal vraagstukken centraal:

- *De aanpak is bottom-up ontstaan, waardoor het waardevol is om door te praten over de rol van de directie en hoe ze dit zelf zien.*
- *In de praktijk is het soms onduidelijk hoe de rolverdeling tussen de afdelingshoofden WIJZ/OOV verloopt.*
- *De Lokale Kamer besteedt al de nodige aandacht aan radicalisering en extremisme. Dit wordt langzamerhand verbreed naar de aanpak rondom problematisch gedrag.*

Het lijkt ons goed om die drie thema's in samenhang te presenteren bij andere teams, en te verhelderen wat de Lokale Kamer kan betekenen.

- *Ook staat de vraag open of/hoe we diverse beleidsmedewerkers meer met elkaar in verbinding brengen. De aandacht gaat nu m.n. uit naar uitvoerende professionals.*
- *Het lijkt ons goed om stil te staan bij de implementatie van het Afwegingskader en Handelingskader Problematisch gedrag."*

Een afrondend gesprek met de gemeenteraad over het onderzoeksrapport van NTA heeft (nog) niet plaatsgevonden. Volgens de geïnterviewden komt dit door de coronamaatregelen, waardoor de gemeenteraad niet fysiek meer bijeenkwam. Een digitale vergadering werd – gezien de gevoelige aard van het onderwerp – als niet veilig genoeg gezien. De inhoudelijke uitkomsten van het onderzoeksrapport maakten bovendien dat een dergelijk overleg niet dringend noodzakelijk was. Het genoemde handelingskader is tot op heden niet verder ontwikkeld dan een eerste algemene aanzet.

6.2 Na de publicatie van de NRC

De gemeente bezit geen exemplaar van *“Een openbaar rapport in de vorm van een abstract van de analyse”*. Hier heeft de gemeente ook niet om gevraagd. Na de publicatie van het artikel door NRC op 16 oktober 2021 heeft NTA aangeboden een *‘geanonimiseerde versie’* te leveren, waarschijnlijk het rapport zoals bedoeld in de offerte. Echter, dit was op voorwaarde dat het eerder verstrekte rapport zou worden ingeleverd. De gemeente is hier niet op ingegaan vanuit de wens om zo transparant mogelijk te zijn over het uitgevoerde onderzoek. Bovendien was er toen al een Wob-verzoek ontvangen en viel het rapport daarmee onder de reikwijdte van dat Wob-verzoek.