

Aangetekend/vertrouwelijk

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Parnassusplein 5
2511 VX DEN HAAG

Datum
11 april 2025

Ons kenmerk
2023-224914

Contactpersoon

Onderwerp
Onderzoek AP

Geachte heer Van Hijum,

Met deze brief informeert de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) u over de bevindingen van haar onderzoek naar de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van onderzoeken die in het verleden zijn gedaan door of namens het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministerie van SZW) naar personen, organisaties en netwerken binnen de moslimgemeenschappen. Voorts reageert de AP op de activiteiten die u heeft ondernomen om de betrokkenen te informeren en inzage te geven in hun persoonsgegevens. De conclusie is dat er voor de AP op dit moment geen aanleiding is om op grond van het onderzoek verdere maatregelen te treffen. De AP verzoekt u de in dit kader nog aanwezige persoonsgegevens nu te vernietigen. Hieronder vindt u een toelichting.

Aanleiding

Per Kamerbrief van 18 september 2023 heeft de toenmalige minister van SZW de Tweede Kamer geïnformeerd over onderzoeken die in verleden zijn gedaan door of namens het ministerie van SZW naar personen, organisaties en netwerken binnen de moslimgemeenschappen. De onderzoeken zijn in het kader van salafisme en aanverwante onderwerpen verricht, waarbij ook de Taskforce Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering wordt genoemd. In de brief wordt door de Minister van SZW aangegeven dat hierbij zonder juridische grondslag persoonsgegevens zijn verwerkt, dat in een aantal gevallen externe experts zijn ingeschakeld en dat manier van onderzoek doen niet in alle gevallen transparant was. Tot slot wordt aangegeven dat vanuit het sociaal-maatschappelijk perspectief door het

Datum
11 april 2025

Ons kenmerk
2023-224914

ministerie van SZW zonder juridische grondslag persoonsgegevens interdepartementaal zijn ingebracht op veiligheidsonderwerpen.¹ De vaststelling van de minister dat ook door of namens SZW onderzoeken zijn gedaan waarbij persoonsgegevens zijn verwerkt, volgt op de berichten uit 2021 en het traject daarna over onderzoeken naar islamitische organisaties en personen door gemeenten.

Over voornoemde Kamerbrief heeft op 27 september 2023 een commissiedebat plaatsgevonden tussen de Minister van SZW en enkele Kamerleden. Daarin heeft de Minister van SZW haar excuses aangeboden: *“Ondanks dat de zorgen in het verleden valide waren, benadruk ik hier opnieuw dat ik deze manier van onderzoek doen, zoals mijn ministerie dat in het verleden deed, zeer betreurt. Het doen van onderzoek op een niet-transparante manier en zonder juridische grondslag wijs ik af, met kracht. Ik bied hierbij namens SZW mijn excuses aan.”*²

Het onderzoek van de AP

Naar aanleiding van de verklaringen van de toenmalige minister is de AP een onderzoek gestart.³ De AP heeft bijna 3000 documenten opgevraagd en onderzocht waarvan bij het ministerie van SZW zelf al het vermoeden bestond dat deze mogelijk onrechtmatig verzamelde persoonsgegevens zouden kunnen bevatten. Het betreft een verscheidenheid aan documenten, zoals rapporten, e-mails, gespreksverslagen, vergaderverzoeken, agenda's, notities en openbare informatie zoals mediaberichten. De AP heeft bij het ministerie van SZW voorts informatie opgevraagd en ontvangen over de feiten en omstandigheden van de onderzoeken naar personen binnen de moslimgemeenschappen door of namens het ministerie van SZW en het interdepartementaal uitwisselen van de persoonsgegevens.

Duidingsonderzoeken door externe experts

Uit het onderzoek van de AP blijkt het volgende. Naar aanleiding van ontwikkelingen destijds binnen het salafisme in Nederland is in opdracht van de directie Samenleving & Integratie van SZW de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) opgericht. De ESS biedt gemeenten, professionals en gemeenschappen praktijkkennis aan over de maatschappelijke spanningen, waaronder radicalisering, en over het omgaan met verschillende spanningen die zich voordoen bij specifieke lokale incidenten. Ter ondersteuning van ESS zijn er door het ministerie van SZW in de jaren 2016-2020 verschillende externe experts ingehuurd.⁴ Verschillende van deze experts hebben zogenoemde duidingsonderzoeken verricht. Hierbij zijn personen onderzocht, zonder dat zij daarvan op de hoogte waren.⁵ De aanleiding voor een duidingsonderzoek is gewoonlijk een vraag of een signaal vanuit een gemeente over (mogelijk) problematisch gedrag⁶ van een of meerdere personen, maar het kan ook een open vraag zijn of er iets bekend is over een persoon. Vaak

¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 200-XV, nr. 99, p. 2, 3, 6.

² Kamerstukken II 2023/24, 32 824, nr. 406, p. 15. Naar aanleiding van het debat is door de Kamerleden Baarle en Dekker-Abdulaziz een motie ingediend, die later is aangenomen, met suggesties voor aspecten die de AP zou kunnen onderzoeken, zie *Kamerstukken II 2023/24, 32 824, nr. 405*.

³ De minister van SZW is hierover bij brief van 26 september 2023 geïnformeerd door de AP. In deze brief is toegelicht dat het onderzoek zich richt op de verwerkingen van (bijzondere categorieën van) persoonsgegevens in het kader van de onderzoeken die door of namens SZW zijn verricht en op het interdepartementaal inbrengen van deze persoonsgegevens op veiligheidsonderwerpen.

⁴ De brief 'Herstel van vertrouwen overheid en moslimorganisaties' van 18 september 2023, van de minister van SZW; Kamerstukken II 2022/23, 36 200-XV, nr. 99, p. 2, 3, 6.

⁵ Een duidingsonderzoek kan ook op organisatie een zijn gericht, meer veelal richt het onderzoek zich dan ook op 'problematisch gedrag' van (specifieke) personen.

⁶ Problematisch gedrag: antidemocratisch, anti-integratief en onverdraagzaam gedrag. (*Normatief kader problematisch gedrag*).

Datum
11 april 2025

Ons kenmerk
2023-224914

gaat de vraag of het signaal over een imam, een prediker of over een islamitische organisatie en daarbij betrokken personen.

De AP constateert dat in elk geval 12 duidingsonderzoeken zijn verricht in de periode 2016-2019. Uit de duidingsrapporten blijkt dat in totaal 31 personen onderwerp van onderzoek zijn geweest en nog eens 207 personen worden in de rapporten genoemd in verband met de onderzochte personen. Uit analyse van de duidingsrapporten blijkt dat deze inhoudelijk variëren van kort (enkele zinnen), tot meer uitgebreid (enkele pagina's). De gebruikte bronnen zijn open bronnen (internet, sociale media), gesprekken met andere personen, en een enkele keer een 'veldonderzoek'. In de rapporten staan gegevens over een of meerdere personen. Over de 31 onderzochte personen bevatten de rapporten gegevens zoals de naam, gevolgde opleiding, werkgever, functie, gedragingen, religieuze overtuiging en denkbelden. Voor de 207 'genoemde' personen geldt dat ze bij naam worden genoemd in de duidingsrapporten en dat daaruit de relatie tot de onderzochte persoon is beschreven of blijkt.

Onderzoek door SZW en het interdepartementaal delen van persoonsgegevens.

De AP heeft ook onderzoek gedaan naar onderzoeken die door ambtenaren van het ministerie van SZW zijn gedaan en het interdepartementaal delen van persoonsgegevens.⁷ Onder het begrip 'onderzoek' zoals dat in de brief van 18 september 2023 door de minister is gebruikt, vallen verschillende activiteiten en handelingen. Het kan gaan om het voeren van gesprekken met personen of groepen, overleggen in formele en reguliere overlegstructuren, het ontvangen van signaleringen van de NCTV, het interdepartementaal uitlopen van casuïstiek inclusief notes verbales binnen de Taskforce Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering (hierna Taskforce PG&OBF), het adviseren van gemeenten over specifieke personen en het gebruik van social mediaberichten bij het opstellen van themasignalering en in de door SZW uitgezette opdrachten tot duiding van signalen, vaak over personen.

Medewerkers van SZW gebruikten bij het onderzoek doen ten eerste openbare bronnen⁸. Voorts werd informatie gedeeld tussen diverse (overheids-)partijen⁹ om te komen tot gezamenlijk advies in een bepaalde zaak. Zo kwam bepaalde informatie bij SZW terecht door notes verbales van het ministerie van BZ, signaleringen van NCTV, inlichtingenberichten van de AIVD en informatie over casuïstiek van gemeenten.¹⁰ Aanvankelijk was informatie over problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering versnipperd en daarom is door het kabinet in februari 2019 de Taskforce PG&OBF opgericht

⁷ In de brief 'Herstel van vertrouwen overheid en moslimorganisaties' van 18 september 2023 heeft de minister van SZW aangegeven dat de directie Samenleving en Integratie (hierna S&I) zelf ook onderzoeken heeft verricht waarbij persoonsgegevens werden verwerkt en voorts dat zij in het kader van salafisme, problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering, gegevens over personen heeft ingebracht in overleggen met andere overheden. De brief stelt: *"SZW had als doel het sociaal-maatschappelijk perspectief, interdepartementaal, in te brengen op veiligheidsonderwerpen. Vanuit dit perspectief werd duiding gegeven op persoons- en organisatie-niveau."* Kamerstukken II 2022/23, 36 200-XV nr. 99, p. 6.

⁸ Zoals wetenschappelijke publicaties, krantenartikelen, openbare informatie van de veiligheidsdiensten, radio en tv-programma's, websites van organisaties of onafhankelijke onderzoeksjournalisten, blogs, openbare berichten op social media.

⁹ Gemeenten, politie en departementen als JenV/NCTV, BZ, BZK en OCW.

¹⁰ Het evaluatierapport van ESS uit 2021 bevestigt dat ESS in de jaren 2015-2018 signalen aangaande salafisme interdepartementaal deelde, en dat ESS in die tijd ook regelmatig vanuit andere departementen verzoeken kreeg om signalen van een bredere duiding te voorzien; Berenschot, *Evaluatie van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit en Platform JEP*, 26 november 2021, p. 29.

Datum
11 april 2025

Ons kenmerk
2023-224914

om de beschikbare informatie bijeen te brengen. De Taskforce heeft in de periode 2019-2021 negen casussen formeel behandeld.

In de praktijk was het merendeel van de bovenbeschreven onderzoeksactiviteiten vormvrij. Gebleken is dat de uitkomsten van de verschillende handelingen op uiteenlopende wijze konden worden vastgelegd of uitgevoerd, zoals een mondelinge/telefonische bespreking; een e-mailbericht, een nota van een overleg, een nota of agenda ter voorbereiding van een overleg, of een (thema)signalering.

Vanaf 2015-2021 waren er in verschillende samenstellingen en niveaus overleggen tussen bewindspersonen, directeuren en ambtenaren van ministeries, bewindspersonen met burgemeesters en ambtenaren van ministeries en van gemeenten. In veel van deze overleggen konden ook persoonsgegevens aan de orde komen. Daarnaast is was sprake van informeel contact tussen leden van de Taskforce PG&OBF en een aantal gemeenten over lokale casuïstiek. De AP heeft niet vastgesteld over hoeveel personen in de periode van vanaf 2015 in alle verschillende overlegstructuren informatie is verzameld en uitgewisseld en welke informatie het precies betreft, daarvoor is de beschikbare informatie te versnipperd. Het beeld dat bij de onderzoekers van de AP naar voren is gekomen is dat over de casuïstiek die in de diverse overlegstructuren is behandeld, vrij summier schriftelijk verslag is gedaan, waardoor niet goed is na te gaan hoeveel personen daadwerkelijk zijn onderzocht en van hoeveel personen precies welke persoonsgegevens - op enig moment¹¹ - zijn verwerkt. Informatie over personen is ook regelmatig in geanonimiseerde vorm (zonder naam) vastgelegd. Duidelijk is wel dat in ieder geval negen casussen formeel zijn behandeld door de Taskforce PG&OBF en dat daarbij in elk geval tientallen personen zijn onderzocht.

Geen grondslag

Gebleken is dat ambtenaren van het ministerie van SZW in de periode van 2015 tot 2021 zonder specifieke wettelijke grondslag onderzoeken hebben gedaan of laten doen naar personen, organisaties en netwerken binnen de moslimgemeenschappen, zonder betrokkenen daarvan op de hoogte te stellen. In het kader van deze onderzoeken zijn over enkele honderden personen gevoelige persoonsgegevens verwerkt door het ministerie van SZW, zonder de daarvoor vereiste wettelijke grondslag¹² en zonder de vereiste transparantie¹³. Deze verwerkingen zijn niet alleen onrechtmatig door het ontbreken van de grondslag en transparantie, maar ook discriminerend, nu de verwerkingen voornamelijk personen betreffen met een islamitische achtergrond.

Informeren en inzage

In de Kamerbrief van 18 september 2023 is door de toenmalige minister van SZW aangegeven dat zij betrokkenen waarvan in het verleden onrechtmatig persoonsgegevens zijn verwerkt, hierover wil informeren.¹⁴ De AP heeft opgeroepen om dit informeren proactief aan te pakken.¹⁵ De minister van SZW

¹¹ SZW heeft daarbij aangegeven dat door vertrek van betrokken medewerkers uit die tijd niet alle informatie in detail terug te halen is.

¹² Zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG.

¹³ Zoals bedoeld in artikel 14 en 15 van de AVG.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 200-XV, nr. 99, p. 3.

¹⁵ 'Ministerie, informeer bespioneerde moslims', nrc.nl, 21 september 2021.

Datum
11 april 2025

Ons kenmerk
2023-224914

heeft als reactie hierop aangegeven dat het ministerie zich conform de oproep van de AP maximaal zal inspannen om mensen van wie betrouwbare contactgegevens voorhanden zijn, actief te informeren over de verwerking van hun persoonsgegevens.¹⁶ De AP heeft in dit proces meegedacht.¹⁷

Het ministerie van SZW heeft een e-mailadres geopend waar mensen inzageverzoeken kunnen doen. Netwerkorganisaties zijn geïnformeerd over de inzageprocedure. Ook is in januari 2024 een nieuwsbericht op rijksoverheid.nl geplaatst om mensen nogmaals te wijzen op de mogelijkheid van het doen van inzage. Er is ook een telefoonnummer (070-333 44 55) geopend, waar mensen naar kunnen bellen om een inzageverzoek te doen. De AP constateert dat waar mogelijk personen actief zijn geïnformeerd door het ministerie van SZW dat hun persoonsgegevens onrechtmatig werden verwerkt¹⁸. Deze personen hebben het aanbod gekregen de stukken in te zien op het ministerie van SZW en indien gewenst een toelichtend gesprek. Een deel is daarop ingegaan. Voorts zijn inzageverzoeken ontvangen. Mensen waarvan is vastgesteld dat hun gegevens onrechtmatig zijn verwerkt kregen een excuusbrief van de minister.

Afdoening zonder handhavingsmaatregelen

De AP constateert met instemming dat het ministerie zich heeft ingespannen om mensen van wie betrouwbare contactgegevens voorhanden zijn actief te informeren over de verwerking van hun persoonsgegevens; en voorts om mogelijke betrokkenen erop te wijzen dat zij een inzageverzoek kunnen doen. De personen die zijn geïnformeerd dat hun persoonsgegevens onrechtmatig zijn verwerkt, hebben ook excuses van de minister ontvangen. De AP constateert voorts dat de toenmalige minister van SZW op 27 september 2023 het onrechtmatige handelen heeft erkend en daarvoor excuses heeft aangeboden. Met deze maatregelen, waarmee betrokkenen voor zover mogelijk zijn benaderd met informatie over de verwerking van hun persoonsgegevens en waarmee betrokkenen die dat vragen inzage is verleend, is er voor de AP op dit moment geen aanleiding om op grond van het onderzoek verdere maatregelen te treffen.

Gelet op het voorgaande acht de AP het aannemelijk dat het ministerie van SZW inmiddels de betrokkenen waarbij dat mogelijk was heeft geïnformeerd over de verwerking van hun persoonsgegevens; en voorts dat op dit moment voldoende mogelijkheid is geboden tot het vragen en verlenen van inzage. Dat betekent dat conform de eerdere afspraak met de AP¹⁹ de onrechtmatig verwerkte persoonsgegevens vernietigd kunnen worden. De AP verzoekt u daarom over twee maanden deze persoonsgegevens te vernietigen, zodat mensen nu nog de gelegenheid krijgen om te zien wat er precies over hen is geregistreerd, en direct daarna een schriftelijke bevestiging daarvan aan de AP te sturen. De AP zal het dossier daarna sluiten.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

¹⁶ Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 83.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 32761, nr. 295, p. 3.

¹⁸ De AP begrijpt het belang dat alleen personen van wie betrouwbare contactgegevens voorhanden zijn, actief kunnen worden geïnformeerd. Voorkomen moet worden dat de verkeerde personen worden benaderd. Uit het onderzoek van de AP blijkt dat vaak alleen de naam van een persoon is verwerkt door het ministerie.

¹⁹ Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 32761, nr. 295, p. 2.



Datum
11 april 2025

Ons kenmerk
2023-224914

Hoogachtend,

Autoriteit Persoonsgegevens

mr. A. Wolfsen
voorzitter