



Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en Veiligheid
Ministerie van Veiligheid en Justitie

DT PDCT

nota

Tegenmaatregelen risico's iz werkwijze private
partijen/experts DCT

**Nationaal
Coördinator
Terrorismebestrijding en Veiligheid**
Directie CT

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 16950
2500 BZ Den Haag
www.nctv.nl

Contactpersoon

06 [redacted]

Datum

17-08-2017

Ons kenmerk

[redacted]
09-11-20
17

Van

[redacted]

1. Aanleiding

Op verzoek van het DT-CT doet deze nota aanbevelingen die erop gericht zijn de risico's die gepaard gaan met de inzet van experts waar mogelijk te verkleinen¹. De opdracht die is geformuleerd door het DT luidt als volgt:

Inkoop:

- In kaart brengen van risico's en eventuele onrechtmatigheden t.a.v. de inhuur van experts door NCTV (sinds de start van het actieprogramma tot nu).
- Voorstellen van beheersmaatregelen en benodigde gedragsverandering binnen de directie t.a.v. een correcte inhuur van experts.

Advisering over experts aan gemeenten:

- Voor de nieuwe ronde versterkingsgelden criteria formuleren voor het inhuren van onafhankelijke expertise.
- In kaart brengen van de risico's t.a.v. de door de NCTV aangeraden experts gehanteerde methodieken.
- Voorstellen op welke wijze de NCTV de gemeenten kan adviseren over in te zetten adviseurs.
- Voorstellen hoe de wijzigingen gecommuniceerd kunnen worden aan de experts en gemeenten. De nieuwe voorstellen t.a.v. de manier van werken van gemeenten dienen in elk geval opgenomen te worden in de brieven over de versterkingsgelden die in november worden verzonden.
- Voorstellen van beheersmaatregelen en benodigde gedragsverandering binnen de directie.

¹ Deze inventarisatie is niet compleet. Er is sprake van meer andersoortige risico's die hier niet aan de orde komen. Het gaat dan vooral over het waarborgen van veiligheid- een gevoelig onderwerp waar we nochtans niet naïef in moeten zijn. Hebben we ons voldoende ingespannen om te voorkomen dat er dreiging uitgaat van de experts waarmee we samenwerken. Dit kan op een later moment worden geadresseerd.

PERSONEELSVERTROUWELIJK

Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en
Veiligheid
Directie CT

Datum
18 juni 2015

NB Correcte
datum

Ons kenmerk

09-11-2017

In augustus 2017 bracht een nota risico's die gepaard gaan met de werkwijze van de CT directie inzake private experts in kaart voor het DT. Toen is ook een eerste inventarisatie van de risico's en onrechtmatigheden t.a.v de inhuur gedaan (kan verder nog eens ter tafel toegelicht). Voor de versterkingsgelden zijn inmiddels criteria geformuleerd en meegenomen in de brieven. Ook zijn er veel gesprekken gevoerd binnen de directie over het onderwerp, ter tafel toe te lichten.

Achtergrond

DCT zet private experts direct via opdrachten en indirect via subsidies in ten behoeve van de aanpak. Hierdoor wordt bijgedragen aan het functioneren van het CT-netwerk en het hebben van optimaal zicht op trends en dreigingen. Aan het samenwerken met externe partijen op dit politiek en maatschappelijk gevoelige thema zijn echter ook risico's verbonden. De inzet van externe partijen door de overheid is aan regels gebonden waarbij de overheid er onder meer voor moet waken dat aanbestedingsregelgeving wordt nageleefd, geen sprake is van verboden staatssteun, wordt gehandeld conform de Wbp en ingehuurde partijen niet onrechtmatig handelen in het kader van hun opdracht. Indien misstanden publiekelijk bekend worden, kan dit politiek afbreukrisico tot gevolg hebben en tevens leiden tot onderzoeken door toezichthouders als de ACM en AP (waarschuwingen of zelfs boetes). Ook zijn er zorgen over of het kennisniveau en ervaring binnen de directie hoog genoeg is om de juiste weerstand te bieden tegen fouten hieromtrent.

2. Gevraagd besluit

Aan het DT het verzoek om de lijst met voorgestelde tegenmaatregelen (zie pagina 4) door te lopen en per maatregel te beslissen of ze deze willen overnemen, en zo ja de maatregel te beleggen bij een medewerker.

3. Samenvatting problematiek²:

Uit de juridische toets op de activiteiten van sommige partners en ook onze eigen keuzes in de werkwijze is naar voren gekomen dat deze op delen onrechtmatig zijn³:

- M.b.t. oneerlijke concurrentie: aanprijzing van een klein aantal partijen die mede door 'vouching' van de NCTV een bepaalde positie hebben verworven –iets wat marktverstoring handelen is en niet mag. De claim dat zij 'de enigen zijn die dit kunnen' lijkt daarbij niet (in alle gevallen) houdbaar.
- M.b.t. aanbestedingsprocedures: niet altijd gevolgd, in sommige gevallen flinke onjuistheden over langere periodes.
- M.b.t. gehanteerde werkwijze private partijen:
 - Er moet voldaan zijn aan wettelijke grondslag, legitiem doel en noodzakelijkheid en proportionaliteit (8EVRM). Ook politiek/maatschappelijk afbreukrisico, ook bij indirecte financiering.
 - Daarbij zijn ook ingehuurde externe partijen gehouden aan regels m.b.t. verwerking persoonsgegevens (conform Wbp).

² Voor een volledige beschrijving van de problematiek verwijs ik naar de eerdere nota van augustus 2017, ook voor het bij de juristen getoetste juridische kader

³ NB: de toets is gedaan op informatie over de werkwijze die is ingewonnen via onze adviseurs en beleidsmedewerkers die met private partijen werken en uit hun eigen publicaties. Er is nog niet met hen gesproken dus geen directe informatie ingewonnen.

PERSONEELSVERTROUWELIJK

- Er mag geen sprake zijn van inzet methodieken die voorbehouden zijn aan instanties die hiervoor een wettelijke taak hebben (AIVD, NP)

Op dit moment wordt door gemeenten, soms met tussenkomst of advisering van ons, zaken gedaan met private partijen waarbij deze risico's spelen. Door toegenomen aandacht (media, bij bestuur etc) voor dergelijke issues zijn de risico's urgenter en is er sprake van een maatschappelijk en politiek risico.

Secundair probleem is dat NCTV medewerkers niet voldoende in staat lijken deze risico's te signaleren. Problematiek lijkt onopgemerkt te zijn gebleven bij de medewerkers die zich bezig houden met de inzet experts (bijvoorbeeld bij de lokale adviseurs) en dat zij, nu de kaders wel beter bekend zijn, moeite hebben met het in de vingers krijgen van de gevoeligheden bij deze issues. Daardoor zijn ze slecht in staat risico's op tijd te signaleren en te interveniëren/bij te sturen. Daarnaast bestaan er tussen medewerkers verschillende opvattingen over wat wel en niet gewenst is bij de inhuur van experts.

Voorbeeld: Adviesbureau ingehuurd door gemeente dat zonder bekend te maken dat ze voor de overheid werken mensen de moskee insturen om daar heimelijk informatie in te winnen over 'problematische actoren in de gemeenschap'. Deze informatie wordt gebruikt voor netwerkanalyse over deze gemeenschap zonder bronvermelding.

4. Aandachtspunten

1. De bijzondere aard van ons werk levert een spanningsveld op tussen maximaal innovatief en effectief willen zijn in het verminderen van CT dreiging en de wettelijke ruimte die niet-opsporings- of inlichtingendiensten hebben. De beste resultaten bij het in kaart brengen van de omgeving kunnen bijvoorbeeld worden behaald door dat te doen zonder bekend te maken dat je de overheid bent. De wettelijke kaders staan dit echter niet toe. Kies je er dan voor om beredeneerd de wettelijke kaders te overtreden of stuur je op strikte naleving van de wettelijke kaders?

Advies: Sturen op de wettelijke kaders.

Het is een misvatting om te denken dat er binnen de wettelijke kaders te weinig kan. Buiten de wettelijke kaders treden (en bijvoorbeeld heimelijk zaken in kaart brengen) mag de overheid wel maar dan alleen binnen de kaders van de politiewet en de WIV. Het is begrijpelijk dat we vanuit onze coördinerende rol graag het bestuur willen bedienen als het gaat om dreigingsinschatting, maar het is zaak dat we om dat te doen de juiste partijen aanzetten om die rol ook te pakken – politie en dienst. Door zelf die rol te pakken (of gemeentes op die manier in te zetten) faciliteren we in feite deze diensten in hun gebrekkige besef van dit belang en hun gebrek aan actie hierop.

2. Effectief omgaan met deze problematiek vergt een omgeving die veilig genoeg is om het gesprek erover te voeren, terwijl een deel van deze problematiek ook meer compliance gericht sturen vergt. Mensen moeten transparant durven zijn over wat ze niet weten als het gaat om afwegingen over inzet experts en de dilemma's die daarbij komen kijken. Ook is het belangrijk het klimaat zo veilig te houden dat mensen durven aan te geven wanneer er fouten zijn gemaakt en durven te zeggen wanneer ze iets niet snappen of het niet eens zijn met zaken.

Advies:

Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en
Veiligheid
Directie CT

Datum
18 juni 2015

Ons kenmerk



PERSONEELSVERTROUWELIJK

Inzetten op het met elkaar in gesprek zijn en het begrip van de materie en de juridische maar vooral ook ethische kaders die hierbij horen (naast compliance waar dat nodig is). Puur compliance sturing zonder begrip van de waarden-kaders eronder is niet voldoende aangezien regels altijd onderhevig zijn aan interpretatie en debat. Als iets niet expliciet verboden is, wordt het dan toegestaan. Dit maakt dat mensen niet meer zelf kritisch denken en dat het onmogelijk wordt om waar nodig creatief de grenzen op te zoeken.

Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en
Veiligheid
Directie CT

Datum
18 juni 2015

Ons kenmerk

3. Om kritisch te kunnen zijn, risico's te signaleren maar ook om een volwaardige gesprekspartner te zijn voor experts en partners op dit onderwerp dienen NCTV-ers over voldoende kennis van het vakgebied en voldoende senioriteit te beschikken.
4. Dit geldt met name voor de lokaal adviseurs, maar eigenlijk geldt dat voor alle CT medewerkers.⁴ Dit sluit ook aan op de doorontwikkeling van de lokale aanpak: beginnende beleidsmedewerkers zijn geen adviseur en meer aandacht voor vakmanschap.

Advies: inzetten op meer kennis en kunde, meer senioriteit in de adviesrol, verhogen van kennisniveau, waaronder op gebied van juridische kaders van CT. Notie dat kennis en kunde hebben en houden tijd van de medewerkers vergt en er dus voldoende ruimte voor dient te zijn in het werkpakket (die ruimte wordt niet zichtbaar in capaciteitsplannen en dergelijke). Zie ook aanbevelingen.

5. Naast het directe effect en het effect op korte termijn van onze inzet van experts) is het juist aan de NCTV om ook oog te hebben voor de indirecte en meer lange termijn bijeffecten van keuzes die we maken. Het buiten de wet treden, stigmatiseren, zonder juiste proportionaliteitsafweging handelen op individuen of organisaties, kunnen leiden tot voer voor radicalisering of anti-overheidssentiment en daarmee onze strategische doelen tegengaan.
6. De NCTV heeft maar deels grip op deze problematiek maar zijn in de beeldvorming wel betrokken. Het is van belang dat de juiste verwachting bestaat over het tegengaan van deze risico's. Het is goed en nodig om processen helder beschreven te hebben en om juridische en rechtmatigheidsstoetsen te borgen in die processen, maar dit creëert geen controle. Bijvoorbeeld in het geval van versterkingsgelden kan er wel een kader worden meegegeven voor risicobeperking maar de NCTV heeft geen grip op de keuzes die gemeentes maken. Dit geldt ook voor andere projecten waarbij partijen worden ingehuurd die vervolgens zelf keuzes maken. Ondanks dat we dan wellicht juridisch en feitelijk alles juist hebben ingekaderd ziet het er bij problemen in de beeldvorming nog altijd uit alsof de NCTV e.e.a. heeft gefinancierd of goedgekeurd.

5. Voorstellen tegenmaatregelen:

5.1. Tegenmaatregelen normbepaling.

Het DT wordt geadviseerd om met elkaar in gesprek te gaan over bovenstaande problematiek en onderstaande aanbevelingen en de noodzaak om samen kaders op te stellen, parallel aan het traject om bovenstaande nader uit te zoeken.

- **Actie** : **Plannen DT sessie om te komen tot een normstelling als het gaat over deze problematiek. Hierbij is**

⁴ In het kader van het CT Vakmanschap traject is een 'soll' opgesteld van welk niveau kennis en capaciteiten een CT medewerker idealiter zou moeten hebben, waarbij oa voorstellen zijn gedaan ter optimalisering irt werving en selectie, thematisch samenwerken met DAS etc.

aandacht voor de eerder genoemde aandachtspunten en kunnen de daarbij gedane adviezen waar gewenst richting geven.

Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en
Veiligheid
Directie CT

5.2. In gesprek.

Misschien wel de belangrijkste tegenmaatregel: met elkaar in gesprek zijn en blijven, intern en waar nodig ook extern. Een aantal tegenmaatregelen dragen hieraan bij:

Datum
18 juni 2015

Ons kenmerk

- a. Treed in contact met de partners waarmee is samengewerkt (in ieder geval met onze reguliere partners en de partners die zich zorgen maken) en ga het gesprek met ze aan over deze problematiek. Dit dient in ieder geval door een afdelingshoofd te gebeuren i.v.m. de gevoeligheid van de materie en de discussie.
 - **Actie DT: In contact treden met partners en in gesprek gaan, in ieder geval op afdelingshoofden niveau. Inzicht geven in onze zorgen, hen duidelijk maken dat we de spanningsvelden en de grijze gebieden binnen ons werkveld goed begrijpen. Duidelijkheid over waar het grijze gebied eindigt. [REDACTED] (en eventueel vaste contactpersonen van de partners) kunnen hierbij aansluiten waar wenselijk.**
- b. Realiseren meer kennis van en besef en verantwoordelijkheidsgevoel over rechtmatigheidsvraagstukken, proportionaliteit en wettelijke kaders bij DCT medewerkers:
 - Inzetten dilemmaworkshops op dit specifieke onderwerp (ism DAS ([REDACTED] als opvolger van [REDACTED]))
 - Voorlichten over zaken als proportionaliteitsbeginsel (masterclasses) en de verantwoordelijkheden die je als CT functionaris hebt
 - Voorlichting over wettelijke kaders: een (verplichte) sessie in de vorm van een 'goed gesprek' met een jurist/privacy expert etc op basis van een casus (bijvoorbeeld het voorstel iz [REDACTED] waar na interventie van de steller een goede juridische toets is gepleegd)
 - DT/MT in PO's gesprekken voeren over het onderwerp. Voorwaarde: DT/MT is voldoende op de hoogte van de knelpunten én de gevoelens rondom de discussie. Ook: sturen op weerstand daar waar die (zeer) afwijkt van de normstelling.
 - Zie punt 'rechtmatigheids officier': die aanstellen en hem of haar actief gesprekken over deze materie laten voeren en de dialoog hierover actief houden.
 - Dagen/sessies als de directiedag of andere gezamenlijke momenten benutten om het onderwerp aan te snijden.
 - **Actie DT:**
 - **bovenstaande actiepunten aan actiehouder(s) koppelen. Daar waar nodig hen van andere taken ontheffen om dit te organiseren.**
 - **Sturen op gesprekken hierover tijdens POs/SRO en aandacht voor het onderwerp op gezamenlijke momenten zoals directiedag**

5.3. Tegenmaatregelen weerbaarheid

- c. Vergroten kennisniveau van onze medewerkers, door oa
 - Andere manier van werving en selectie (meer gericht op kennis en ervaring van/in CT veld, wellicht zelfs vereist?)
 - Bij introductie meer aandacht voor deze thematiek, voor thema's als de impact die CT maatregelen hebben op de burger, de proportionaliteits/subsidiariteitsafweging.

PERSONEELSVERTROUWELIJK

- Meer ruimte voor inhoudelijke kennisontwikkeling (medewerkers hebben daar tijd voor nodig)
- Betere borging van de samenwerking met DAS (thematische teams)
- Stimuleren van *peer critique*. Bewustzijn leidt tot signaleren van issue's maar nog achterblijvende kennis maakt dat men elkaar moet helpen. Door bijvoorbeeld:
 - i. Identificeren van medewerkers die dit goed in de vingers hebben en hen koppelen aan personen die hier minder ervaring mee hebben (soort mentorrol)
 - ii. In de afdelingsoverleggen voorkomende issues en situaties plenair bespreken en het inbrengen van dergelijke issues stimuleren

Nationaal Coördinator
Terrorisbestrijding en
Veiligheid
Directie CT

Datum
18 juni 2015

Ons kenmerk

➤ Actie DT:

- **Bovenstaande zaken uitzetten bij medewerker (past deels in Vakmanschap traject), heroverwegen per punt of dit wenselijk is.**
 - **FTE inruimen bij medewerkers voor kennisontwikkeling (sturen op voldoende ruimte in het werkpakket), deze ruimte zichtbaar maken, geen verborgen werklast**
 - **Sturen op bovenstaande suggesties in afdelingsoverleggen en Pos**
 - **Zie ook doorontwikkeling lokale aanpak (kennis- en ervaring lokale adviseurs borgen)**
- d. De overkoepelende missie van JenV⁵ integraal onderdeel maken van onze werkpraktijk: internalisering van het besef dat zorg voor de rechtstaat niet alleen betekent het wegnemen van dreiging maar ook het geven van rechtsbescherming. Inbedden in introductieprogramma en deel laten uitmaken van onze eigen missies en strategieën: opnemen in directieplan en andere visiestukken, borgen dat deze notie in strategische trajecten ook centraal staat.
- **Actie DT: missie JenV borgen als strategisch doel o.a. door deel laten uitmaken van onze eigen missies en strategieën: opnemen in directieplan en andere visiestukken, borgen dat deze notie in strategische trajecten ook centraal staat.**
- e. Neem maatregelen die de rechtmatigheidstoets in procedures beter borgen:
- Stel een 'rechtmatigheids officer' in: functionaris die waakzaam is op rechtmatigheidsissues en rechtmatigheidstoets uitvoert op beleidsvoorstellen en -activiteiten in het kader van CT
 - i. Optie 1 (voorkeursoptie): een functionaris inbedden in de CT directie die ook pro-actief risico's signaleert, het gesprek over deze zaken aangaat en actief houdt. Deze functionaris samen laten werken met een jurist. Voorkeursoptie omdat deze problematiek niet alleen maar vanuit de juridische kaders dient te worden beschouwd.
 - ii. Optie 2: jurist deze rol geven.

⁵ Het ministerie van Justitie en Veiligheid zorgt voor de rechtsstaat in Nederland, zodat mensen in vrijheid kunnen samenleven, ongeacht hun levensstijl of opvattingen. Justitie en Veiligheid werkt aan een veiliger en rechtvaardiger samenleving door mensen rechtsbescherming te geven en waar nodig in te grijpen in hun leven. Soms is dat een ingrijpende maatregel, soms worden nieuwe perspectieven geopend.

PERSONEELSVERTROUWELIJK

- Rechtmatigheidstoets verplicht stellen voordat een voorstel naar het DT wordt gestuurd.
- **Actie DT: iemand aanstellen en voldoende vrijmaken voor de rol van rechtmatigheidsofficier en de processen inrichten op de toets van deze persoon, zodat die toets geborgd is.**
-
- 5.4. Tegenmaatregelen beheersing**
- f. Inventarisatie van de methodieken die de partijen toepassen waarmee wij samenwerken, o.a. door gesprekken met deze partijen en juridische toets.
 - **Actie DT: beleggen verdere inventarisatie van deze methodieken bij een medewerker. Advies: iemand met kennis van het vakgebied en juridische kennis. In consultatie met DAS/juridisch.**
- g. Kom tot een volledige inventarisatie van private partijen waarmee is samengewerkt in de periode van begin AP tot nu
 - Beginnen met de partners als [REDACTED] omdat daar momenteel actuele risico's zijn gesignaleerd. (al in gang gezet)
 - **Actie DT: aanwijzen persoon die inventarisatie gaat maken. Advies: iemand met financiële expertise, i.s.m. iemand van bedrijfsvoering.**
- h. Doorlichting en verbetering van de processen van inhuur en aanbesteding van deze partijen. Zo gaat dat nu doorgaans niet via de Digijust lijn. Voorstelbaar dat dit wel wenselijk is ivm borging juridische toets etc. Het DT zou niet moeten tekenen voor inhuur/inkoop als er geen duidelijkheid is over of een juridische toets en een rechtmatigheidstoets is gedaan.
 - **Actie DT: aanwijzen persoon die procesbeschrijving gaat maken en die de juridische en rechtmatigheidstoets borgt. Advies: iemand met financiële expertise, i.s.m. iemand van bedrijfsvoering.**
- i. Na deze inventarisaties en procesbeschrijving per partner strategie bepalen
 - **Secundair, later beleggen**
- j. "Comply or explain" daar waar dat nodig is. Bijvoorbeeld als iemand zich niet houdt aan de basisvoorwaarden van professionaliteit en onrechtmatige praktijken voor zichzelf legitimeert. Voorwaarde voor effectiviteit van compliance is bekende en duidelijke normstelling.
 - **Actie DT: Goed maar zorgvuldig over de normstelling uit 1 communiceren en afspraken maken over compliance issues. Het moet duidelijk zijn waar géén speelruimte is.**

5.5. Tegenmaatregelen overig

- k. [REDACTED]. Dit centrum brengt de deradicaliseringsmarkt in kaart, faciliteert overleg en verleent advies. Meer dan een filter wil het gloednieuwe departement een expertise- en referentiecentrum zijn waar bijvoorbeeld lokale besturen terecht kunnen als ze overwegen in zee te gaan met een bepaalde aanbieder.
 - **Actie [REDACTED]: Meeting met [REDACTED] organiseren tussen dossierhouder experts, dossierhouders lokale aanpak en jurist (DAS) om hen te bevragen op dit initiatief (voorstelbaar is lastige verhouding met concurrentiepositie)**

Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en
Veiligheid
Directie CT

Datum
18 juni 2015

Ons kenmerk



PERSONEELSVERTROUWELIJK

- l. Leren van onze partners: [redacted] voert nu een onderzoek uit n.a.v. hun ervaringen recentelijk met deze problematiek. Focus is te bekijken hoe e.e.a. beter had gekund en in de toekomst beter kan. Daarbij de vraag of er bij een situatie van optimale beheersing nog effectief CT beleid mogelijk is.
- **Actie [redacted]: vinger aan de pols houden**
- m. Corrigeren van de oneerlijke concurrentiepositie van de verschillende experts door:
- Inventariseren welke private partijen een rol kunnen spelen dus verbreden van het aanbod, en zo nodig de kennis die deze experts uniek maakt uitleren aan andere partijen om tot verbreding te komen.
 - Duidelijk maken aan gemeenten en NCTV medewerkers dat er geen experts/private partijen zijn die door de NCTV als preferred partners worden beschouwd.

**Nationaal Coördinator
Terrorisbestrijding en
Veiligheid**
Directie CT

Datum
18 juni 2015

Ons kenmerk

Hierbij aandacht voor het juridisch kader: is dit onze rol en kan dit (of bevordert ook dit oneerlijke concurrentie).

- **Actie DT: opdracht uitzetten bij medewerker (s) (als apart project?) om**
- **een inventarisatie te maken van de private partijen die mogelijk een rol kunnen spelen in het verbreden van het aanbod**
 - **ideeën uit te werken hoe deze visvijver te vergroten bij een tekort aan partijen (bijvoorbeeld opleiden, uitleren, scouten etc).**
- n. Opstellen richtlijnen voor gemeenten bij de versterkingsgelden die wijzen op mogelijke rechtmatigheidsproblematiek en verantwoordelijkheden m.b.t. aanbestedingsregels. Ook hierin notie opnemen dat er geen experts/private partijen die door de NCTV als preferred partners worden beschouwd

(al in gang gezet, opdracht aan [redacted])

- o. Vraagstuk: In hoeverre is de NCTV verantwoordelijke voor het realiseren van meer besef en verantwoordelijkheidsgevoel over rechtmatigheidsvraagstukken bij gemeenten en andere overheden die in het kader van de aanpak externe partijen inhuren en nog niet voldoende beschikken over deze kennis.
- **Actie DT: mening vormen**