

Toezichtsrapport

De gegevensverstrekking door de AIVD
over het Cornelius Haga Lyceum

CTIVD nr. 67

[vastgesteld op 20 november 2019]



Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

TOEZICHTSRAPPORT

De gegevensverstrekking door de AIVD
over het Cornelius Haga Lyceum

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
2. Het salafisme en de nationale veiligheid	8
3. De gegevensverstrekking over de school	10
3.1 Inleiding	10
3.2 De inlichtingenanalyse van 11 december 2018	10
3.2.1 De achtergrond	10
3.2.2 De reden voor het uitbrengen van de inlichtingenanalyse	11
3.2.3 De totstandkoming van de inlichtingenanalyse	11
3.2.4 De inhoud van de inlichtingenanalyse	12
3.2.5 De communicatie over de inlichtingenanalyse	13
3.2.6 Beoordeling van de inlichtingenanalyse	14
3.2.7 Conclusie over de inlichtingenanalyse 11 december 2018	15
3.3 Het ambtsbericht van 15 januari 2019	16
3.3.1 De reden voor het uitbrengen van het ambtsbericht	16
3.3.2 De totstandkoming van het ambtsbericht	17
3.3.3 De inhoud van het ambtsbericht	17
3.3.4 De communicatie over het ambtsbericht	20
3.3.5 Beoordeling van het ambtsbericht	21
3.3.6 Conclusie over het ambtsbericht	22
3.4 Het ambtsbericht en het inlichtingenbericht van 4 februari 2019	23
3.4.1 De achtergrond	23
3.4.2 De reden voor het uitbrengen van de berichten	23
3.4.3 De totstandkoming van de berichten	23
3.4.4 De inhoud van de berichten	24
3.4.5 De communicatie over de berichten	24
3.4.6 Beoordeling van de berichten	24
3.4.7 Conclusie over de berichten	26

3.5	De periode maart tot september 2019	26
3.5.1	Het overleg in de taskforce	26
3.5.2	De brief van de NCTV	26
3.5.3	Het contact met de onderwijsinspectie	27
3.5.4	De interne discussie over de onderbouwing van het ambtsbericht	28
3.5.5	De aanvullende berichten	28
3.5.6	De periode augustus tot september 2019	29
3.5.7	Beoordeling van het handelen AIVD in de periode maart tot september 2019	29
3.5.8	Conclusie handelen van de AIVD in de periode maart tot september 2019	29
4.	Conclusies	31
5.	Aanbevelingen	35

TOEZICHTSRAPPORT

De gegevensverstrekking door de AIVD
over het Cornelius Haga Lyceum

Samenvatting

In dit toezichtsrapport staat centraal de gegevensverstrekking door de AIVD die de basis heeft gevormd voor het handelen van andere overheidsinstanties jegens de islamitische middelbare school, het Cornelius Haga Lyceum (hierna: de school) en personen betrokken bij de school.

De AIVD kan gegevens verstrekken aan andere overheidsinstanties over specifieke personen of organisaties in de vorm van een ambtsbericht, een (staatsgeheim) inlichtingenrapport of, in bepaalde gevallen, mondeling in een overleg. In alle gevallen gelden daarvoor strenge regels, omdat het grote gevolgen kan hebben voor de betrokken personen en organisaties als informatie over hen uit heimelijke inlichtingenonderzoeken naar buiten wordt gebracht. Minimaal betekent dit een inbreuk op de privacy en in het uiterste geval kan het de basis vormen voor ingrijpende overheidsmaatregelen die de betrokkenen in hun rechtspositie aantasten. De wettelijke vereisten voor gegevensverstrekking, te weten (1) een specifieke wettelijke grondslag, (2) zorgvuldigheid bij de interne totstandkoming van de te verstrekken gegevens en in de communicatie daarover naar de ontvanger, (3) de noodzakelijkheid van de verstrekking en (4) de proportionaliteit zijn dan ook meer dan een formaliteit. Zij vormen gezamenlijk de waarborg dat de AIVD alleen gegevens verstrekt voor zover dit gerechtvaardigd is en dat dit gebeurt op correcte wijze.

De CTIVD heeft de gegevensverstrekking door de AIVD aan Nederlandse overheidsinstanties over de school en/of bij de school betrokken personen getoetst aan de genoemde wettelijke vereisten om vast te stellen of deze rechtmatig was. Daarbij heeft zij gekeken naar de periode van januari 2018 tot september 2019.

Het onderzoek wijst uit dat de AIVD bij het verstrekken van gegevens over de school en de betrokken personen handelde vanuit een door de dienst vastgestelde dreiging. Die dreiging kwam met name voort uit de betrokkenheid van een aantal salafistische voormannen bij de school en uit plannen die waren besproken voor de inrichting van het onderwijs op de langere termijn. Gevreesd werd dat de leerlingen op de school vanuit een salafistische geloofsovertuiging op termijn gevormd zouden worden door middel van antidemocratisch en anti-integratief gedachtegoed. Tegen die achtergrond heeft de AIVD naar het oordeel van de CTIVD terecht besloten om betrokken overheidsinstanties op de hoogte te brengen van de geconstateerde dreiging op termijn, om hun een basis te geven voor maatregelen die deze dreiging konden wegnemen.

Het zwaartepunt van de gegevensverstrekkingen door de AIVD over de genoemde dreiging ligt in de periode eind 2018 tot begin 2019. In dat tijdvak heeft de dienst een staatsgeheime inlichtingenanalyse over de school en daarbij betrokken personen uitgebracht (december 2018) alsmede een daarop

gebaseerd ambtsbericht (januari 2019). Daarnaast heeft de dienst in deze periode een ambtsbericht en een staatsgeheim inlichtingenbericht uitgebracht met financiële gegevens over personen betrokken bij de school (februari 2019). De belangrijkste ontvangers van de AIVD-berichtgeving waren het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de onderwijsinspectie), de gemeente Amsterdam, het ministerie van SZW, de NCTV en het OM.

De CTIVD beoordeelt het uitbrengen van de inlichtingenanalyse (december 2018) en het daarop gebaseerde ambtsbericht (januari 2019) in het algemeen als rechtmatig. Het merendeel van de inhoud van die berichten is voldoende onderbouwd door betrouwbare inlichtingen en zorgvuldig verwoord, mede waar het gaat om de kernboodschap van de dreiging. In dat licht was het verstrekken van de gegevens noodzakelijk te achten en was het ook proportioneel, rekening houdend met de gevolgen voor de school en de betrokken personen die de AIVD op dat moment kon voorzien. Een aantal onderdelen van deze berichten is echter onvoldoende onderbouwd door (betrouwbare) inlichtingen en daardoor onrechtmatig. Het ambtsbericht bevat daarnaast ook onderdelen die volgens de CTIVD onzorgvuldig zijn verwoord, omdat daarin een te ongenueanceerd beeld wordt gegeven van de onderliggende inlichtingen. Deze onrechtmatige en onzorgvuldige onderdelen zijn van wezenlijk belang voor de algehele strekking van de inhoud en hebben betrekking op onder meer de vermeende banden van personen betrokken bij de school met een terroristische organisatie en op het salafistische karakter van het destijds gevoerde beleid en de leer op de school. Bij de inlichtingenanalyse (december 2018) heeft de CTIVD vier zinnen en twee zinsneden als onrechtmatig beoordeeld en bij het ambtsbericht (januari 2019) zijn drie zinnen als onrechtmatig beoordeeld en één zin en drie zinsneden als onzorgvuldig.

Naar het oordeel van de CTIVD had de AIVD in zijn berichtgeving en in zijn communicatie over de inlichtingenanalyse en het ambtsbericht duidelijker naar de ontvangers moeten zijn over het feit dat in het inlichtingenonderzoek niet concreet was vastgesteld dat het salafistisch gedachtegoed – en daarmee samenhangend een antidemocratische en/of anti-integratieve boodschap – reeds werd uitgedragen op de school. Daarmee had de mate van urgentie van de berichtgeving door de ontvangers beter kunnen worden ingeschat. Dit gebrek aan duidelijkheid is onzorgvuldig.

Met betrekking tot het ambtsbericht en het inlichtingenbericht van de AIVD over de financiën (februari 2019), komt de CTIVD tot de conclusie dat daarvoor de vereiste wettelijke grondslag ontbrak, omdat het verstrekken van 'bijvangst' (informatie die niet van belang is voor de taken van de AIVD zelf) alleen in specifieke gevallen is toegestaan, die hier niet aan de orde waren. Met uitzondering van de gegevensverstrekking over de financiën aan het OM – waarvoor wel een wettelijke basis bestaat – zijn deze gegevens daarom onrechtmatig verstrekt.

In de communicatie over de gegevensverstrekkingen heeft de AIVD de wettelijke kaders scherp voor ogen gehouden en in acht genomen. Er is geen informatie over de school en/of de betrokken personen verstrekt buiten de schriftelijke berichten om en de dienst heeft niet deelgenomen aan de besluitvorming over het handelen door andere overheidsinstanties op basis van AIVD-informatie. Behoudens het gebrek aan de benodigde duidelijkheid over het al dan niet uitdragen van het salafistisch gedachtegoed op de school, was deze communicatie dan ook zorgvuldig. Wel is de dienst tekortgeschoten op het punt van de algemene informatie die aan de ontvangende overheidsinstanties is verschaft over de status van AIVD-ambtsberichten en de wettelijke mogelijkheid tot inzage in de achterliggende stukken.

Uit het onderzoek van de CTIVD komt geen enkele indicatie naar voren dat de AIVD in de onderzoeksperiode getracht heeft al dan niet door manipulatie invloed uit te oefenen op de besluitvorming van andere overheidsinstanties. Evenmin heeft de dienst zelfstandig versturend opgetreden naar de school en de daarbij betrokken personen in de zin van Wiv 2017.

1. Inleiding

Wat was de aanleiding voor het onderzoek?

Het Cornelius Haga Lyceum is een islamitische school voor voortgezet onderwijs te Amsterdam (hierna: de school), die reeds voorafgaand aan haar start in september 2017 volop in de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke belangstelling stond. Rechtszaken tot in hoogste instantie gingen aan de start vooraf.

Uit de publieke berichtgeving werd duidelijk dat de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) in januari 2019 informatie over de school en personen betrokken bij de school met overheidsinstanties had gedeeld, die mogelijk de aanleiding had gevormd voor ingrijpen door die instanties. De AIVD-informatie over de school werd behandeld in de toen recent opgerichte Taskforce Problematisch Gedrag en Ongewenste Buitenlandse Financiering (hierna: de taskforce),¹ waar deze multidisciplinair werd geduid en waar vervolgens door de deelnemende instanties werd gesproken over een interventiestrategie. Eind januari 2019 besloot op haar beurt de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de onderwijsinspectie) een overwegend positief opgesteld conceptrapport over de school aan te houden en een nader verdiepend onderzoek naar de school in te stellen. Na op 7 maart 2019 een brief te hebben ontvangen van de Nationaal Coördinator voor Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), waarin de berichtgeving van de AIVD werd beschreven, verzocht de gemeente Amsterdam het bestuur van de school per direct op te stappen en waarschuwde deze de ouders van ingeschreven en nog in te schrijven leerlingen per brief over verontrustende ontwikkelingen binnen de school. De brief van de NCTV met daarin een deel van de AIVD-informatie werd gelijktijdig door de minister van Justitie en Veiligheid (ministerie van J&V) openbaar gemaakt door deze aan de Tweede Kamer toe te zenden. De signalen die in de brief werden beschreven hielden onder meer in dat richtinggevende personen binnen de school zich omringden met salafistische aanjagers en dat zij de helft van het curriculum aan de salafistische geloofsleer wilden wijden. Over deze richtinggevende personen werd voorts aangegeven dat zij in het verleden contact zouden hebben onderhouden met de terroristische groepering het Kaukasus Emiraat.

In de loop van juni 2019 ontstonden in de media kritische geluiden over de rol van de AIVD in het samenspel van overheidshandelen jegens de school. Aanleiding hiervoor waren de uitspraken van bijzonder hoogleraar inlichtingenstudies Paul Abels tijdens een openbare bijeenkomst bij de universiteit Leiden. Abels zou met betrekking tot de school gesproken hebben van een geslaagde verstoringsactie door de AIVD en van gedragsbeïnvloeding dan wel manipulatie door de dienst ten bate van de nationale veiligheid en ter bescherming van de democratische rechtsorde. Ook de

¹ Zie voor een nadere toelichting op deze taskforce paragraaf 3.3.1.

juistheid van de informatie die door de AIVD was verstrekt kwam in de belangstelling te staan toen in juli 2019 duidelijk werd dat de onderwijsinspectie in het nader verdiepend onderzoek geen indicaties had aangetroffen dat er salafistisch onderwijs werd gegeven op de school. Deze specifieke vragen over de rol van de AIVD en de juistheid van de gegevensverstrekking speelden tegen de achtergrond van een in de media aangehaald breder vraagstuk dat door de imam van een Amsterdamse moskee in april 2019 onder woorden is gebracht: worden alle salafisten door de AIVD over één kam geschoren en, zo ja, is dat in termen van dreiging voor de nationale veiligheid terecht?

De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) zag in de bovenstaande vragen en kritiekpunten, die raken aan de vrijheid van godsdienst en onderwijs, aanleiding een onderzoek in te stellen naar de gegevensverstrekking door de AIVD aan andere overheidsinstanties over de school en/of bij de school betrokken personen. Het is van belang dat er een helder antwoord wordt gegeven op de vraag of de AIVD daarbij binnen de grenzen van de wet is gebleven. De CTIVD heeft haar onderzoek op 3 juli 2019 aangekondigd aan beide Kamers van de Staten-Generaal.

Wat heeft de CTIVD onderzocht?

Het onderzoek heeft zich gericht op **de rechtmatigheid van de gegevensverstrekking door de AIVD aan Nederlandse overheidsinstanties over het Cornelius Haga Lyceum en/of bij de school betrokken personen in de periode vanaf januari 2018 tot september 2019**. Het gaat hierbij niet alleen om de inhoud van berichten die de AIVD heeft verstrekt, maar ook om de eventuele mondelinge en schriftelijke contacten daaromheen, die mogelijk van invloed zijn geweest op de interpretatie van de AIVD-informatie en het handelen van overheidsinstanties in het vervolgtraject.

Bij externe gegevensverstrekking door de AIVD dient zorgvuldigheid centraal te staan (zorgvuldigheidsvereiste). De wet vereist dat de dienst zijn berichten staft met betrouwbare inlichtingen, dat deze zorgvuldig zijn verwoord om misverstanden over de inhoud te voorkomen en dat deze op zorgvuldige wijze worden neergelegd bij de ontvanger.² Enkele uitzonderingen daargelaten, behoort iedere gegevensverstrekking door de AIVD in het teken te staan van de nationale veiligheid, waaronder mede wordt begrepen het voortbestaan van de democratische rechtsorde (vereiste van een wettelijke grondslag).³ Voorafgaand aan het naar buiten brengen van gegevens, in welke vorm dan ook, moet de AIVD zich de vraag stellen of dit een noodzakelijke stap is (noodzakelijkheidsvereiste)⁴ die bovendien de betrokken personen of organisaties niet méér schade zal toebrengen dan redelijk is, gelet op het belang van de verstrekking (proportionaliteitsvereiste).⁵ Dit zijn de vier kernvereisten waaraan de CTIVD het handelen van de AIVD in dit onderzoek heeft getoetst.⁶

Wat heeft de CTIVD niet onderzocht?

Het toezicht van de CTIVD ziet op de uitvoering van de Wet inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017) en de Wet Veiligheidsonderzoeken. Dat wil zeggen dat overheidshandelen dat niet ter uitvoering van deze wetten is, door andere overheidsinstanties dan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, buiten het bestek van het onderzoek valt. In deze zaak heeft dat tot gevolg dat geen beoordeling plaatsvindt van het handelen van onder meer de NCTV, de onderwijsinspectie of de gemeente Amsterdam jegens de school. Het betekent ook dat het handelen van de taskforce jegens de school niet is beoordeeld. De CTIVD spreekt zich alleen uit over de rol van de AIVD in die taskforce en het eventueel delen van informatie door de dienst in de bijeenkomsten.

² Artikel 18 lid 2 jo. artikelen 68-70 Wiv 2017.

³ Artikelen 62-67 Wiv 2017.

⁴ Artikel 18 lid 1 Wiv 2017.

⁵ Artikel 18 lid 2 Wiv 2017. De proportionaliteit vormt een onderdeel van de behoorlijkheid genoemd in dit artikel.

⁶ Voor een nadere toelichting op het wettelijk kader voor het verstrekken van persoonsgegevens door de AIVD, zie bijlage II bij het toezicht rapport nr. 57 inzake de gegevensverstrekking door de AIVD binnen Nederland over (vermeende) jihadisten (*Kamerstukken II 2017/18*, 29 924, nr. 164 (bijlage)). Voor meer informatie over het wettelijk kader voor het uitbrengen van ambtsberichten, zie paragraaf 3 van het toezicht rapport nr. 29 inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van oktober 2005 tot en met mei 2010 (*Kamerstukken II 2011/12*, 29 924, nr. 72 (bijlage)). Beide rapporten zijn beschikbaar op www.ctivd.nl.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt kort uiteengezet hoe het salafisme zich, volgens de betrokken overheidsinstanties, verhoudt tot de nationale veiligheid. Dit vormt in hoofdstuk 3 de achtergrond voor de beoordeling van de gegevensverstrekkingen die hebben plaatsgevonden. Het hoofdstuk is verdeeld in vier onderdelen: de inlichtingenanalyse van 11 december 2018 (paragraaf 3.2), het ambtsbericht van 15 januari 2019 (paragraaf 3.3), het ambtsbericht en het inlichtingenbericht van 4 februari 2019 (paragraaf 3.4) en de periode maart-september 2019 (paragraaf 3.5). Hoofdstuk 4 van het rapport bevat de conclusies van de CTIVD, gevolgd door een tweetal aanbevelingen in hoofdstuk 5.

In bijlage I bij het rapport wordt een beschrijving gegeven van de opzet van het onderzoek en de gekozen onderzoeksmethodiek. De belangrijkste begrippen die voorkomen in het rapport worden toegelicht in bijlage II.

Dit rapport bevat geen geheime bijlage.

2. Het salafisme en de nationale veiligheid

In dit hoofdstuk wordt kort uiteengezet hoe vanuit de overheid wordt aangekeken tegen het salafisme, als religieuze stroming binnen de islam, in relatie tot de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde. Deze achtergrondinformatie is relevant voor de beoordeling van de gegevensverstrekking door de AIVD over salafistische invloeden op de school.

Het salafisme wordt door de AIVD en de NCTV in een door hen opgestelde publicatie uit 2015 omschreven als een verzamelterm voor een spectrum van fundamentalistische stromingen binnen de soennitische islam, die streven naar wat zij de 'zuivere islam' noemen: een terugkeer naar de eerste bronnen van de islam. Dit betekent in de praktijk dat salafisten de Koran letterlijk dienen te volgen en dat zij alle vormen van religieuze moderniteit en hedendaagse aanpassingen van hun leer afwijzen.⁷

Er wordt al lange tijd binnen het kabinet gediscussieerd over de juiste visie op het salafisme en de juiste aanpak van die elementen die als problematisch worden beschouwd. Deze discussie gaat ook over hoeveel nuance moet worden aangebracht als het gaat over het relateren van het salafisme aan een dreiging of aan problematisch gedrag. Bij zorgvuldige lezing van de relevante Kamerstukken vanaf 2010 valt het op dat de boodschap hierover varieert van het als een probleem zien van het gehele spectrum van het salafisme tot een meer gerichte visie, waarbinnen bepaalde gedragingen die voortkomen uit bepaalde leerstellingen van het salafisme als probleem worden aangemerkt. Dit heeft geleid tot het opstellen van een zogenaamd 'narratief' met uitgangspunten over dit onderwerp in mei 2018. Dit narratief betreft een intern document dat gezamenlijk is geformuleerd door de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Buitenlandse Zaken (BZ), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de NCTV en de AIVD. Het kan gezien worden als een nadere uitwerking van hetgeen over dit onderwerp is geschreven in de publicatie uit 2015 van de AIVD en de NCTV met als titel *Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek*.

Het uitgangspunt voor de overheid is de vrijheid van godsdienst (artikel 6 Grondwet), wat inhoudt dat het een ieder vrijstaat te geloven wat hij of zij wil en binnen de grenzen van de rechtsstaat daar ook uiting aan te geven. Dit geldt expliciet ook voor geloofsopvattingen die orthodox of fundamentalistisch zijn, zoals het salafisme.⁸ De overheid heeft in principe geen rol waar het gaat om godsdienstzaken; zij staat er neutraal tegenover.

In het narratief uit 2018 wordt uiteengezet waar de grens ligt bij de uitoefening van de vrijheid van godsdienst. De grens wordt ten eerste gelegd bij het legitimeren of propageren van geweld. Daarnaast wordt er een grens getrokken bij problematische gedragingen. Het gaat bij dit laatste om een georganiseerd streven – vaak via heimelijke processen – naar maatschappelijke hervorming, invoering van een andere rechtsorde en naar eigenrichting, wanneer deze veranderingen gericht zijn op het inperken van vrijheden van andersdenkenden. De gedragingen die als problematisch worden gezien en dienen te worden tegengegaan, worden als volgt beschreven:

⁷ De AIVD en de NCTV, *Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek* (2015), p. 4. Deze publicatie is beschikbaar op www.aivd.nl,

⁸ De AIVD en de NCTV, *Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek* (2015), p. 11. Deze publicatie is beschikbaar op www.aivd.nl.

Het vanuit bepaalde salafistische leerstellingen (eventueel middels heimelijke activiteiten):

- aanzetten tot haat;
- aanzetten tot onverdraagzaamheid;
- aanzetten tot afwijzen van het gezag van de overheid en van de instituties van de democratische rechtsorde;
- aanzetten tot een anti-integratieve opstelling;
- trachten in te perken van de vrijheden van anderen (waarbij te denken valt aan verkettering, gepaard gaand met uitsluiting en zelfs bedreiging).

Uit deze uitgangspunten blijkt dat de aandacht van de betrokken overheidsinstanties uitgaat naar bepaalde concrete gedragingen van personen en niet naar het (uitdragen van het) daaraan gerelateerde religieuze gedachtegoed op zichzelf.

3. De gegevensverstrekking over de school

3.1 Inleiding

De eerste stap van de CTIVD in dit onderzoek was het in kaart brengen van alle relevante gegevensverstrekkingen door de AIVD over de school in de onderzoeksperiode. Deze inventarisatie heeft plaatsgevonden op basis van informatie aangeleverd door de AIVD, in combinatie met uitgebreid eigen onderzoek in de systemen van de dienst en gesprekken met andere overheidsinstanties die deelnamen aan de taskforce. Dit heeft het volgende beeld opgeleverd van de gegevensverstrekking in de onderzoeksperiode:

1. Op 11 december 2018 heeft de AIVD aan overheidsinstanties een staatsgeheime inlichtingenanalyse uitgebracht dat informatie bevat over de school en bij de school betrokken personen.
2. Op 15 januari 2019 is aan overheidsinstanties een ambtsbericht uitgebracht dat een deel van de informatie uit de inlichtingenanalyse over de school en de daarbij betrokken personen bevat.
3. Op 4 februari 2019 heeft de AIVD gelijktijdig een ambtsbericht en een staatsgeheim inlichtingenbericht uitgebracht aan overheidsinstanties met daarin financiële informatie over personen betrokken bij de school.
4. In de periode maart-september 2019 heeft de AIVD op 12 juni 2019 een ambtsbericht en op 6 juni en 2 juli 2019 staatsgeheime inlichtingenberichten uitgebracht aan overheidsinstanties die aanvullende informatie bevatten over (het handelen van) personen betrokken bij de school.

Deze gegevensverstrekkingen en de contacten tussen de AIVD en andere overheidsinstanties die daarmee verband houden worden in de navolgende paragrafen besproken en beoordeeld op rechtmatigheid. De kern wordt gevormd door de inlichtingenanalyse van eind 2018, het ambtsbericht van 15 januari 2019 en het ambtsbericht en het inlichtingenbericht van 4 februari 2019. Dit zijn volgens de CTIVD de gegevensverstrekkingen die in belangrijke mate de aanleiding hebben gevormd voor bestuurlijk handelen jegens de school. De verstrekkingen in de periode maart tot september 2019 plaatst de CTIVD onder de noemer 'nasleep': het gaat om het verstrekken van aanvullende informatie over (het handelen van) personen betrokken bij de school dat op zichzelf niet de aanleiding heeft gevormd voor bepaalde maatregelen door andere overheidsinstanties. Deze verstrekkingen zijn relevant vanuit het oogpunt van de rol van de AIVD in deze nasleep, maar zijn van ondergeschikt belang waar het gaat om de gevolgen ervan voor de school en de betrokken personen. Ze zijn om die reden niet separaat volledig beoordeeld.

3.2 De inlichtingenanalyse van 11 december 2018

3.2.1 De achtergrond

Na een periode waarin veel capaciteit naar het contraterorisme onderzoek was gegaan, kwam in 2018 binnen de AIVD meer ruimte vrij voor onderzoek naar radicaliseringstendensen. De Geïntegreerde Aanwijzing inlichtingen en veiligheid (GA), die sinds de nieuwe Wiv 2017 ook richtinggevend is voor de veiligheidstaak van de dienst, geeft de AIVD de opdracht onderzoek te doen naar de activiteiten van aanjagers van radicalisering en legt sinds 2019 expliciet de nadruk op het verkrijgen van inzicht in de verspreiding en ontwikkeling van het salafisme. Als afnemers van AIVD-informatie hebben de NCTV en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) er in de periode 2017-2018 op aangedrongen dat de AIVD meer informatie zou vergaren en meer inlichtingenproducten zou uitbrengen over het salafisme.

Binnen het brede onderzoek naar radicaliseringstendenzen verricht de AIVD onderzoek naar de activiteiten van salafistische aanjagers. Als onderdeel hiervan werd vanaf augustus 2017 ook onderzoek gedaan naar de Stichting Islamitisch Onderwijs (SIO) en de school, omdat in de startfase van de school reeds was vastgesteld dat enkele gekende salafistische voormannen betrokken waren bij de planning en het geven van het onderwijs. Dit signaal sloot aan op de trend die de AIVD al eerder had gesignaleerd dat het onderwijs als middel werd gebruikt voor het uitdragen van het salafisme.

3.2.2 De reden voor het uitbrengen van de inlichtingenanalyse

Het onderzoek naar de school werd in de loop van 2018 geïntensiveerd, waarbij ook een uitgebreide inventarisatie heeft plaatsgevonden van alle relevante informatie die reeds in de systemen van de AIVD beschikbaar was met betrekking tot de SIO en personen betrokken bij de school. Deze inventarisatie, in combinatie met nieuwe inlichtingen over de school, leidde ertoe dat de AIVD in het laatste kwartaal van 2018 besloot naar buiten te treden en betrokken overheidsinstanties op de hoogte te brengen van de informatie die bekend was over de school. Drie onderzoeksbevindingen waren hierbij doorslaggevend:

- 1) Het beeld dat personen die betrokken zijn bij de school zich in het heden en het verleden omringd hebben met aanjagers van radicalisering en dat zij in het verleden contacten hadden in het netwerk van een terroristische organisatie.
- 2) Gebleken was van lange termijn intenties van personen betrokken bij de school voor de vorming van leerlingen op basis van het salafistisch gedachtegoed, zowel binnen als buiten het vaste onderwijscurriculum.
- 3) Eind 2018 waren er indicaties dat de school op het punt stond een groeispurt door te maken in Amsterdam, Den Haag en Utrecht.

Het betreffende team van de AIVD heeft in dat verband ook overwogen wat er zou gebeuren als de AIVD deze bevindingen uit het onderzoek niet zou exploiteren. Doorslaggevend hierbij was de inschatting dat er een dreiging was die op de langere termijn de democratische rechtsorde zou kunnen ondermijnen. Deze dreiging bestond eruit dat de school leerlingen zou voortbrengen met een antidemocratisch gedachtegoed, die mogelijk dat gedachtegoed in de praktijk zouden gaan brengen. Volgens de AIVD kan de vastgestelde dreiging worden omschreven als een dreiging op termijn. De dienst acht het noodzakelijk belangendragers niet alleen te alerteren als de democratische rechtsorde acuut in gevaar komt, maar ook als deze wordt ondermijnd en daardoor op termijn in gevaar komt.

Op 11 december 2018 bracht de AIVD een uitgebreide inlichtingenanalyse uit over de school en daarbij betrokken personen aan het ministerie van J&V, het ministerie van SZW, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), het ministerie van Defensie, het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), de NCTV, de Korpschef van de Nationale Politie en de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Den Haag. De Landelijk Officier van Justitie Terrorismebestrijding (LOvJ) kreeg hiervan een afschrift. Deze instanties worden door de AIVD aangemerkt als de belangendragers van de democratische rechtsorde, waarbij de ministers van OCW en SZW en de gemeente Amsterdam de partijen waren die een specifieke betrokkenheid hadden bij het onderwerp.

3.2.3 De totstandkoming van de inlichtingenanalyse

De CTIVD heeft onderzocht of de inhoud van de inlichtingenanalyse op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen.

Voor inlichtingenrapportages geldt niet een vast stramien van interne checks en balances zoals dit wel het geval is bij ambtsberichten. Bij dit soort rapportages is het een kwestie van maatwerk, waarbij

de vaste waarborgen in het proces worden gevormd door collegiale toetsing op inhoud door andere analisten dan de steller en een akkoord van een hogere leidinggevende. Van iedere inlichtingenrapportage wordt een interne versie gemaakt met voetnoten die verwijzen naar de onderliggende inlichtingen. Het controleren van de onderbouwing op zinsniveau is echter geen vast onderdeel van het totstandkomingsproces van een inlichtingenrapportage, omdat dergelijke rapportages door de ontvanger niet ten grondslag gelegd mogen worden aan maatregelen jegens personen of organisaties. In het geval van de inlichtingenanalyse over de school is de onderbouwing dan ook niet op zinsniveau gecontroleerd binnen de AIVD. Wel is feedback gegeven op de tekst door andere analisten en medewerkers en is het bekeken vanuit politiek-bestuurlijk perspectief door de afdeling Bestuurlijke Ondersteuning en vanuit juridisch perspectief door de afdeling Juridische Zaken. Vervolgens is de analyse, vanwege de gevoeligheid, op een hoger niveau dan gebruikelijk geaccordeerd door de directeur inlichtingen van de AIVD.

De CTIVD constateert dat het proces van totstandkoming voldoende waarborgen bevatte om te komen tot een zorgvuldig inlichtingenproduct. Deze waarborgen blijken in de praktijk echter niet altijd goed te hebben gefunctioneerd (zie paragraaf 3.2.4 hieronder).

3.2.4 De inhoud van de inlichtingenanalyse

In de inlichtingenanalyse van de AIVD werd de school gekenschetst als een “bolwerk van salafistische aanjagers in het middelbaar onderwijs”. De volgende onderwerpen kwamen in deze analyse aan bod:

- de salafistische signatuur van personen die betrokken zijn bij de school;
- informatie over banden die personen betrokken bij de school in de periode 2009-2012 zouden hebben gehad met de terroristische organisatie ‘het Kaukasus Emiraat’;
- nadere informatie over de ‘salafistische kopstukken’ die betrokken zijn bij de school;
- een toelichting op de dreiging die uitgaat van het salafisme;
- informatie over hoe het salafisme tot uiting komt op de school;
- informatie over uitbreidingsplannen die mogelijk bestaan voor de school;
- informatie over de financiën van de school.

De CTIVD heeft de analyse doorgenomen aan de hand van de onderliggende documenten. Zij komt tot de conclusie dat van de in totaal 4,5 pagina’s die informatie bevatten over de school en/of de daarbij betrokken personen, vier zinnen en twee zinsneden onvoldoende onderbouwd zijn door betrouwbare inlichtingen, hetgeen onrechtmatig is. Het gaat daarbij om:

- twee zinnen en een deel van een zin over de achtergronden van personen die betrokken zijn bij de school, waaronder informatie over hun banden met de terroristische groepering ‘het Kaukasus Emiraat’;
- twee zinnen over uitingen van het salafisme op de school. Het gaat om de informatie dat het destijds gevoerde schoolbeleid geïnspireerd zou zijn op de salafistische interpretatie van de islam en dat het, gezien dit schoolbeleid, zeer waarschijnlijk is dat deze stroming door wordt gegeven aan de kinderen;
- een deel van een zin over de financiën van de school.

De passages die de CTIVD als onrechtmatig heeft beoordeeld zijn van wezenlijk belang voor de algehele boodschap van de inlichtingenanalyse over de school en de daarbij betrokken personen. Het gaat echter niet om de informatie die van doorslaggevend betekenis was voor het al dan niet aanwezig zijn van een dreiging. Die hing met name samen met de betrokkenheid van gekende salafistische voormannen bij de planning en het geven van onderwijs en met plannen voor de vorming van leerlingen op basis van het salafistisch gedachtegoed in de toekomst.

Anders dan in een ambtsbericht, dat in beginsel alleen feitelijke informatie dient te bevatten, kan de AIVD in een inlichtingenrapport (dat kan een inlichtingenbericht of een inlichtingenanalyse zijn) ten behoeve van de ontvangers ook een duiding geven van de vermelde inlichtingen. Het rapport is informeel van karakter en mag door de ontvangers niet ten grondslag worden gelegd aan maatregelen jegens de personen of organisaties die worden genoemd. Dit stond ook in de inlichtingenanalyse vermeld. De duiding die in dit geval werd gegeven aan de inlichtingen was dat personen betrokken bij de school doelbewust bijdragen aan het ontstaan van een parallelle samenlevingsstructuur doordat wordt bijgedragen aan de vervreemding van de kinderen van de maatschappij. De dienst noemt het zorgelijk dat individuen met een radicaal salafistische signatuur grip proberen te krijgen op kwetsbare jongeren en hiermee trachten hun invloed te vergroten. Gesteld wordt dat het salafistisch gedachtegoed op de school niet beperkt blijft tot de belevingswereld van de docenten en het bestuur, maar ook tot uiting komt in de manier waarop hieraan in de dagelijkse gang van zaken op school uiting wordt gegeven. Ook wordt aangegeven dat het opleggen van de eigen radicale geloofsovertuiging van personen die betrokken zijn bij de school zich in meerdere vormen uit. Hoewel de uitingen van het salafistisch gedachtegoed op de school volgens de AIVD binnen de grenzen van de wet blijven, wordt geconstateerd dat er een klimaat heerst dat kan gaan leiden tot het actief afwijzen van de Nederlandse samenleving en de democratische rechtsorde. De CTIVD komt tot de conclusie dat de duiding van de AIVD substantieel bijdraagt aan het zorgwekkende karakter van de vermelde feiten.

Een opvallend element in de inlichtingenanalyse is de mate van aandacht die wordt besteed aan de ideologische visie achter de school en kenmerken van de school die samen kunnen gaan met religieus onderwijs op een bijzondere school. Daarbij wordt onder meer melding gemaakt van (plannen voor) gescheiden onderwijs voor jongens en meisjes, verplicht en gescheiden gebed en het aanmoedigen van meisjes om een hoofddoek te dragen. De CTIVD constateert dat deze context uitgebreid wordt beschreven in de inlichtingenanalyse, terwijl er weinig aandacht wordt besteed aan gedragingen die als problematisch gelden in relatie tot het uitdragen van het salafistisch gedachtegoed, zoals het aanzetten tot onverdraagzaamheid of het aanzetten tot het afwijzen van het gezag van de overheid.⁹

3.2.5 De communicatie over de inlichtingenanalyse

De AIVD heeft de inlichtingenanalyse in diverse gesprekken overhandigd en toegelicht aan de ontvangers (een zogenaamde 'warme overdracht'). In december 2018 heeft op ambtelijk niveau een gesprek plaatsgevonden tussen de AIVD en medewerkers van het ministerie van OCW, het ministerie van SZW en de NCTV. Vervolgens heeft later die maand een warme overdracht plaatsgevonden aan de gemeente Utrecht en aan de gemeente Amsterdam. In januari 2019 heeft de AIVD de inlichtingenanalyse toegelicht aan de onderwijsinspectie. Ook de gemeente Den Haag heeft eind januari 2019 een toelichting gekregen op de inlichtingenanalyse. In deze gesprekken met de ontvangers ging het over de inhoud van de analyse, maar ook over de handelingsperspectieven die deze informatie hen bood. De AIVD legde uit dat er werd gewerkt aan een ambtsbericht over de school, zodat de ontvangers daadwerkelijk zouden kunnen handelen op de informatie. Dat mocht op basis van de inlichtingenanalyse immers niet.

Uit de gespreksverslagen van de AIVD en de gesprekken die de CTIVD heeft gevoerd met de ontvangers is niet gebleken dat de AIVD bij de warme overdracht van deze inlichtingenanalyse verder is gegaan dan de concrete inhoud daarvan. Nieuwe of andere inlichtingen zijn niet verstrekt buiten de schriftelijke analyse om. Ook is telkens benadrukt dat de ontvangers geen maatregelen mochten nemen op basis van de inhoud van de analyse. Uit het onderzoek van de CTIVD komt naar voren dat de AIVD het zorgelijke karakter van de informatie in de gesprekken steeds heeft benadrukt, ook in relatie tot het schoolbeleid ten tijde van het uitbrengen van de analyse. Daarbij is in bepaalde gesprekken weliswaar

⁹ Zie hoofdstuk 2.

gedeeld dat de dienst beter inzicht probeerde te krijgen in de inhoud van de lessen, maar is niet expliciet aangegeven dat op dat moment niet was vastgesteld dat (binnen de lessen of anderszins op de school) een salafistische dan wel antidemocratische en anti-integratieve boodschap werd overgebracht. Bij de onderwijsinspectie en bij de gemeente Amsterdam is het beeld echter ontstaan dat deze boodschap wel reeds aan de leerlingen werd overgebracht. Met name door de gemeente Amsterdam werd de urgentie van de AIVD-informatie hoog ingeschat, ook in verband met de sluiting van de termijn voor inschrijving voor middelbare scholen. De indruk was dat er meteen iets moest gebeuren om te voorkomen dat verdere structurele antidemocratische beïnvloeding van de leerlingen plaatsvond.

3.2.6 Beoordeling van de inlichtingenanalyse

Wettelijke grondslag

De AIVD is bevoegd in het kader van een goede taakuitvoering (dus: in het belang van de nationale veiligheid) mededeling te doen omtrent door de dienst verwerkte gegevens aan ministers en andere bestuursorganen, wie deze gegevens aangaan (art. 62). De CTIVD stelt vast dat de inlichtingenanalyse werd uitgebracht in het kader van de nationale veiligheid aan ontvangers (bewindspersonen en overheidsinstanties) die een betrokkenheid hadden bij het onderwerp. Er was derhalve een wettelijke grondslag aanwezig voor deze gegevensverstrekking.

Zorgvuldigheid

De wet vereist dat de inhoud van berichten die de AIVD verstrekt zorgvuldig is gestaafd door betrouwbare inlichtingen, dat de verwoording zorgvuldig is gekozen en dat ook de communicatie naar de ontvangers over de inhoud zorgvuldig verloopt. De inhoud van de inlichtingenanalyse van 11 december 2018 vertoont op een aantal onderdelen echter niet de vereiste zorgvuldigheid. Vier zinnen en twee zinsneden zijn volgens de CTIVD onvoldoende onderbouwd, waaronder informatie over de achtergronden van personen betrokken bij de school en over de salafistische aard van het op dat moment in de praktijk gevoerde schoolbeleid en het doorgeven van deze stroming aan de kinderen. Dit beoordeelt de CTIVD als onrechtmatig.

De (onvoldoende onderbouwde) passages over het op het salafisme geïnspireerde schoolbeleid en het doorgeven daarvan aan de leerlingen, in combinatie met de duiding die de AIVD in de inlichtingenanalyse geeft, wekken de indruk dat het salafistisch gedachtegoed wordt overgebracht aan de kinderen. Dat een aantal ontvangers van die analyse op basis daarvan de conclusie trokken dat ten tijde van het uitbrengen reeds aan de leerlingen een antidemocratische en anti-integratieve boodschap werd overgebracht, is dan ook begrijpelijk. Daarbij speelt ook dat zich onder de ontvangers overheidsinstanties bevonden die reeds jaren verwickeld waren in procedures om de komst van de school in Amsterdam te verhinderen vanwege zorgen over de bij de school betrokken personen en – daarmee samenhangend – over een radicaliserende boodschap die zou kunnen worden uitgedragen. In deze specifieke context is de CTIVD van oordeel dat de AIVD meer duidelijkheid had moeten scheppen door in de tekst van de inlichtingenanalyse en/of in de daarop gegeven mondelinge toelichting aan de ontvangers te melden dat er ten tijde van het uitbrengen van de analyse niet was vastgesteld dat er salafistisch dan wel antidemocratisch of anti-integratief onderwijs werd gegeven op de school of dat anderszins deze boodschap aan de leerlingen werd overgebracht. Duidelijker dan het geval is geweest had aan de orde moeten komen dat de AIVD een situatie schetste die mogelijk in de toekomst zou kunnen ontstaan: een risico. Dit was voor de ontvangers belangrijk te weten in verband met hun te nemen beslissingen over vervolgstappen naar aanleiding van de AIVD-informatie. De CTIVD beoordeelt het gebrek aan de nodige duidelijkheid op dit punt in de tekst van de inlichtingenanalyse in samenhang met de communicatie daarover met de ontvangers als onzorgvuldig.

De mate van aandacht die de AIVD in de inlichtingenanalyse heeft besteed aan zaken als de ideologische visie op de school en de kenmerken daarvan die samen kunnen gaan met religieus onderwijs op een bijzondere school, was volgens de CTIVD niet op zijn plaats. Het gedrag dat door de betrokken overheidsinstanties als problematisch is aangemerkt in relatie tot het salafistisch gedachtegoed had, gegeven het gestelde in het zogenaamde narratief, nadrukkelijker aan de orde moeten komen, voor zover hierover inlichtingen beschikbaar waren.

Noodzakelijkheid en proportionaliteit

De CTIVD stelt vast dat de AIVD ten tijde van het uitbrengen van de inlichtingenanalyse het vermoeden had dat op termijn aan de leerlingen van de school een antidemocratische dan wel anti-integratieve boodschap zou worden overgebracht. Mocht dit gaan gebeuren, dan zou dit wellicht gepaard gaan met een aantal van de gedragingen genoemd in het narratief, zoals het aanzetten tot afwijzen van het gezag van de overheid en van de instituties van de democratische rechtsorde of het aanzetten tot een anti-integratieve opstelling (zie hoofdstuk 2). Die verwachtingen waren met name gebaseerd op hetgeen bekend was over personen die betrokken waren bij de school, waaronder de betrokkenheid van bepaalde salafistische voormannen bij de planning en/of het geven van onderwijs en de inhoud van de plannen die op dit gebied besproken waren. Dit leidde tot de conclusie dat er een dreiging was op termijn. Naar het oordeel van de CTIVD heeft de AIVD het terecht noodzakelijk geacht in het belang van de nationale veiligheid die inschatting en de informatie die eraan ten grondslag lag te delen met de bewindspersonen en overheidsinstanties die als belangendragers worden aangemerkt. Het feit dat de inhoud van de inlichtingenanalyse een aantal onrechtmatigheden bevat, doet er volgens de CTIVD niet aan af dat het noodzakelijk was dit signaal af te geven. Aan het noodzakelijkheidsvereiste is dan ook voldaan, met uitzondering van de onvoldoende onderbouwde zinnen en zinsneden.

Gezien de noodzakelijkheid van het overbrengen van de informatie en het feit dat de ontvangers niet mochten handelen op deze informatie, is de CTIVD van oordeel dat ook voldaan is aan het vereiste van proportionaliteit (een juist balans tussen het belang van het verstrekken van de gegevens en de te verwachten gevolgen daarvan). Dit geldt voor het merendeel van de inlichtingenanalyse, dat de CTIVD voldoende onderbouwd acht door de onderliggende inlichtingen.

2.1.7 Conclusie over de inlichtingenanalyse 11 december 2018

- Een wettelijke grondslag voor de gegevensverstrekking was aanwezig.
- De inlichtingenanalyse is rechtmatig uitgebracht, behoudens de als onrechtmatig beoordeelde delen daarvan.
- De gegevensverstrekking was voor wat betreft de onderbouwing van de inhoud op onderdelen onrechtmatig (vier zinnen en twee zinsneden). Het gebrek aan duidelijkheid in de tekst van de inlichtingenanalyse en in de communicatie van de AIVD over hetgeen op dat moment, via het onderwijs of anderszins aan de leerlingen werd uitgedragen op de school, acht de CTIVD onzorgvuldig.
- Voor het overige was de communicatie van de AIVD over de inlichtingenanalyse zorgvuldig, in de zin dat de dienst geen informatie over de school of de daarbij betrokken personen heeft gedeeld buiten de inlichtingenanalyse om en dat aan de ontvangers duidelijkheid is verschaft over de status van de analyse (dat er niet gehandeld mocht worden op basis van de inhoud).
- Aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit (als onderdeel van de behoorlijkheid) was voldaan voor die onderdelen van de inlichtingenanalyse die wel voldoende onderbouwd en derhalve rechtmatig waren. Deze onderdelen tezamen vormden het merendeel van de analyse.

3.3 Het ambtsbericht van 15 januari 2019

3.3.1 De reden voor het uitbrengen van het ambtsbericht

Nadat bij de ontvangers van de inlichtingenanalyse was gepeild in hoeverre de beschikbare informatie hen een basis zou kunnen bieden om te handelen, ging de AIVD over tot het opstellen van een ambtsbericht. De AIVD brengt ambtsberichten uit om andere overheidsinstanties in staat te stellen maatregelen te treffen jegens de in het bericht genoemde personen en/of organisaties. Dit wordt ook wel handelingsperspectief genoemd. De informatie in het bericht mag gebruikt worden als formele grondslag voor een maatregel (mogelijk samen met andere informatie) of als basis voor communicatie over het onderwerp met de buitenwereld.

Het was de AIVD al op voorhand, vanuit de gesprekken over de inlichtingenanalyse, bekend dat de problemen rond de school behandeld zouden worden in de taskforce. Dit was ook primair de insteek van het ambtsbericht. Binnen de taskforce werken de ministeries van SZW, BZK, BZ, OCW, de NCTV en de AIVD samen. Het problematische gedrag waar deze taskforce zich op richt ziet met name op ontwikkelingen binnen de salafistische beweging. Binnen die beweging constateert het kabinet een groeiende invloed van individuen en organisaties die vanuit bepaalde salafistische leerstellingen aanzetten tot onverdraagzaamheid, het afwijzen van het gezag van de overheid en van de instituties van de democratische rechtsorde en een anti-integratieve opstelling. Eén van de doelstellingen van de taskforce is het ondersteunen en adviseren van lokale overheden inzake deze problematiek.¹⁰ Binnen de taskforce bestaan er meerdere overlegstructuren, waaronder een directeurenoverleg (de betrokken afdelingsdirecteuren van de deelnemende instanties), een bestuurlijk overleg (waar het lokaal bestuur aan deelneemt) en overleg van het duidings- en analyseteam (DAT). In laatstgenoemd overleg wordt het individuele geval besproken op ambtelijk niveau en kunnen ook andere stakeholders in de discussie aanschuiven, zoals de betreffende gemeente zelf. In het geval van de school namen de gemeente Amsterdam en de onderwijsinspectie als specifieke stakeholders op ambtelijk niveau deel aan de overleggen van het DAT over de school.

Tegen deze achtergrond is het ambtsbericht uitgebracht aan het ministerie van SZW, het ministerie van OCW (ten behoeve van de onderwijsinspectie), de NCTV en de gemeente Amsterdam. Het Openbaar Ministerie (OM) is de enige ontvanger van buiten het taskforce verband. Het was de bedoeling dat de situatie openlijk besproken zou worden in de taskforce en daarvoor was het nodig dat de partijen beschikten over het ambtsbericht als basis daarvoor. De gemeenten Utrecht en Den Haag hebben het ambtsbericht in afschrift ontvangen, ter informatie. Dit hield verband met de in het ambtsbericht genoemde plannen van de school om uit te breiden naar die steden. De taskforce partners waren het er op basis van de inhoud van de inlichtingenanalyse over eens dat de AIVD-informatie handelingsperspectief bood, maar het was ten tijde van het uitbrengen ervan nog onduidelijk welke concrete maatregelen aan de orde waren. Het ambtsbericht is dan ook geschreven met het oog op een integrale benadering en bevat informatie die relevant zou kunnen zijn voor zowel strafrechtelijke maatregelen als voor bestuursrechtelijke en bestuurlijke maatregelen.

Van alle ontvangers had de onderwijsinspectie de beste positie om te handelen op de AIVD-informatie. In het algemeen kan de onderwijsinspectie ingrijpen op een school als er sprake is van onvoldoende invulling van het burgerschapsonderwijs, financieel wanbeheer of onvoldoende bestuurlijke kwaliteit dan wel governance op een school. Het was de AIVD bekend dat de inhoud van het ambtsbericht mogelijk aanleiding gaf een conceptrapport van een inspectieonderzoek dat in het najaar van 2018 was uitgevoerd niet vast te stellen en het onderzoek te heropenen met een nieuwe onderzoeksopzet.

¹⁰ Kamerbrief van de minister van SZW over de oprichting van de taskforce d.d. 11 februari 2019 (*Kamerstukken II*, 2018/19, 29 614 nr. 108).

De NCTV ontving het ambtsbericht met het oog op het mogelijk opleggen (daartoe gemandateerd door de minister van J&V) van een maatregel in het kader van de Tijdelijke Wet Bestuurlijke Maatregelen Terrorismebestrijding.

Voor de gemeente Amsterdam bood het ambtsbericht geen directe grondslag voor de inzet van de bevoegdheden van de burgemeester. Daarvoor was het nodig dat de openbare veiligheid in het geding was, hetgeen niet naar voren kwam uit de AIVD-informatie. Het handelingsperspectief van de gemeente lag eerder op het gebied van communicatie; het aangaan van een gesprek met het schoolbestuur, het waarschuwen van de ouders van ingeschreven en nog in te schrijven leerlingen en het aangaan van een gesprek met de moslimgemeenschappen in de stad. Ook voor het ministerie van SZW gold dat het handelingsperspectief gelegen was in de communicatie met de moslimgemeenschap vanuit diens rol ten aanzien van het onderwerp integratie.

Het OM had al voor het uitbrengen van het ambtsbericht laten weten nauwelijks op de informatie te kunnen handelen. Het gaf volgens de LOvJ geen aanleiding voor een opsporingsonderzoek.

3.3.2 De totstandkoming van het ambtsbericht

De basis van het eerste concept van het ambtsbericht is door een jurist van de afdeling juridische zaken gemaakt. Normaal gesproken gebeurt dit door een analist of bewerker uit het team dat het betreffende onderzoek verricht, maar in dit geval werd het zorgvuldiger geacht enige afstand tot het team te bewaren. De jurist heeft aan de hand van de achterliggende stukken van de inlichtingenanalyse bekeken welke delen stevig genoeg konden worden onderbouwd om in een ambtsbericht op te nemen. De keuze van de passages gebeurde evenwel ook in samenspraak met het team. Nadat het eerste concept klaar was en was goedgekeurd door het teamhoofd, heeft een andere jurist van de afdeling Juridische Zaken het gecontroleerd aan de hand van de achterliggende stukken en geaccordeerd. Daarna is het door achtereenvolgens het unithoofd en de directeur inlichtingen van de AIVD goedgekeurd en uiteindelijk door de directeur-generaal van de AIVD (DG-AIVD). Vlak voor het uitbrengen van het ambtsbericht heeft de LOvJ een vergewischeck uitgevoerd, waarbij hij ten behoeve van eventueel gebruik van de informatie bij de opsporing en vervolging, heeft gecontroleerd of de tekst van het ambtsbericht wordt gestaafd door de achterliggende stukken. Het proces van totstandkoming van het ambtsbericht was daarmee volgens de CTIVD zorgvuldig ingericht.

In de praktijk was er bij de totstandkoming van het ambtsbericht echter sprake van een aantal tekortkomingen, dat hieronder aan de orde komt.

3.3.3 De inhoud van het ambtsbericht

De CTIVD heeft in haar onderzoek zin voor zin de onderbouwing van het ambtsbericht gecontroleerd aan de hand van de onderliggende inlichtingen. Zij heeft de AIVD ook uitgebreid schriftelijk en mondeling bevraagd over haar bevindingen. De uitkomst van dit onderzoek is dat drie zinnen van het ambtsbericht onvoldoende worden gestaafd door betrouwbare inlichtingen. Voor een deel gaat het om dezelfde passages als genoemd in paragraaf 3.2 in relatie tot de inlichtingenanalyse. Deze vormde immers de basis voor het ambtsbericht.

De vaststelling dat een zin uit het ambtsbericht niet voldoende onderbouwd is, betekent concreet dat de inlichtingen waarover de AIVD beschikte niet de gekozen verwoording daarvan onderbouwen. Dit wil echter niet zeggen dat er geen enkele informatie beschikbaar is die aan de zin ten grondslag ligt, of dat de AIVD zonder enige grond maar iets heeft opgeschreven. Bij elk van de passages die in

het ambtsbericht van 15 januari 2019 volgens de CTIVD onvoldoende gestaafd wordt geldt dat er wel bepaalde indicaties waren, maar dat deze ontoereikend waren om de gekozen verwoording op te baseren.

Naast de zinsneden die onvoldoende worden onderbouwd door betrouwbare inlichtingen, bevat het ambtsbericht één zin en drie zinsneden die zodanig zijn verwoord dat zij strikt genomen wél onderbouwd worden door (betrouwbare) inlichtingen, maar desondanks een te ongenueanceerd beeld geven van de onderliggende inlichtingeninformatie. Een voorbeeld hiervan is de informatie dat het dienstverband met een docent geen doorgang kon vinden, omdat die persoon van plan was om homoseksualiteit te bespreken met de leerlingen. Uit de achterliggende informatie blijkt echter een genuanceerder beeld, waarbij meerdere factoren bijdroegen aan het feit dat het dienstverband geen doorgang vond.

De zinnen en zinsneden die de CTIVD als onrechtmatig of onzorgvuldig heeft beoordeeld zijn van wezenlijk belang voor de algehele strekking van het ambtsbericht over de school en over de daarbij betrokken personen. Het gaat echter niet om de kern van het ambtsbericht in relatie tot de dreiging die de AIVD had vastgesteld.

Hieronder wordt de inhoud van het ambtsbericht volledig weergegeven, met uitzondering van de persoonsgegevens van de genoemde personen. Hier is voor gekozen om zo transparant en precies mogelijk te kunnen rapporteren over dit onderwerp, rekening houdend met het feit dat het merendeel van de tekst van het ambtsbericht reeds via de Kamerbrief van 7 maart 2019 en via de media bekend is geworden. De zinnen die volgens de CTIVD onvoldoende zijn onderbouwd zijn in deze weergave **vetgedrukt en onderstreept** en de zin en zinsneden die een te ongenueanceerd beeld geven zijn onderstreept. De delen die naar het oordeel van de CTIVD wel voldoende zijn onderbouwd door betrouwbare inlichtingen, zijn ongemarkeerd.

“De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst beschikt in het kader van zijn taakuitvoering over de volgende betrouwbare informatie.

Cornelius Haga Lyceum

Het Cornelius Haga Lyceum (CHL), onderdeel van de Stichting Islamitisch Onderwijs wordt statutair geleid door [...]. Het CHL wordt echter feitelijk geleid door [...] en [...].

Het Cornelius Haga Lyceum had 43 scholieren in schooljaar 2017-2018 en 180 leerlingen in 2019-2019. Het bestuur is op zoek naar een tweede locatie in Amsterdam en voornemens om nieuwe vestigingen in Den Haag en Utrecht te openen. Er zou veel animo voor de school in Utrecht zijn. [...] en [...] hebben reeds panden in beide steden op het oog. Op dit moment beschikt de AIVD echter niet over inlichtingen waaruit blijkt over welke panden dit zou gaan.

[...] willen de helft van het curriculum aan de salafistische geloofsleer wijden en zijn van plan om ook buiten reguliere lestijden scholieren onder hun invloedssfeer te brengen. Sleutelfiguren binnen de school stellen onderling vast dat zij in strijd handelen met een antiradicaliseringsstrategie, ontwikkeld door de overheid. Tevens komt uit inlichtingen naar voren dat ten minste een godsdienstles bewust is geannuleerd op het moment dat de Onderwijsinspectie kwam controleren.

Er wordt gestreefd naar gescheiden onderwijs tussen mannen en vrouwen. Een groot deel van het onderwijs wordt nu al gescheiden gegeven. De leerlingen moeten drie maal per dag verplicht deelnemen aan het gebed. Als meisjes menstrueren, mogen ze niet deelnemen aan het gebed en verblijven ze in een aparte ruimte.

Het dienstverband van een docent kon geen doorgang vinden, omdat deze persoon van plan was om homoseksualiteit te bespreken met de leerlingen. Dit werd door het bestuur niet toegestaan.

Het beleid en de leer van de school is gebaseerd op de Koran en de Sunna waarbij zij geen islamitische wetsschool aanhangen. In het aannamebeleid voor nieuwe leraren worden bewust zoveel mogelijk docenten geworven die deze salafistische interpretatie van de islam aanhangen.

Betrokkenen bij Cornelius Haga Lyceum

[...] en [...] bezitten de Nederlandse en [...] nationaliteit. Beiden verkeren sinds 2000 in een salafistische en radicale omgeving. **Het is bekend dat zij in de periode 2009-2012 contact onderhielden met de terroristische groepering "het Kaukasus Emiraat". [...] noemden de rebellenleider van het Emiraat van de Kaukasus 'hun leider'**. Degenen met wie [...] en [...] in contact stonden waren de leiders van het Emiraat in België.

Het Emiraat was met name actief in de periode 2007 tot en met 2015, waarna een deel van de strijders zich aan heeft gesloten bij IS. Het Kaukasus Emiraat is onder meer verantwoordelijk voor aanslagen zoals die in de metro in Moskou in 2010. Een aantal van de personen uit deze groepering is in België in onderzoek op verdenking van betrokkenheid bij terrorisme, of is al veroordeeld. **[...] en [...] worden in verband gebracht met de financiering van het Kaukasus Emiraat.**

[...] omringen zich met salafistische aanjagers, zoals [...],[...] en [...].

Over [...] is bekend dat hij verbonden is aan de salafistische jongeren organisatie [...]. Hij heeft contact met de salafistische Britse shariageleerde [...]. Op het Cornelius Haga Lyceum zijn meerdere heimelijke bijeenkomsten georganiseerd met [...].[...] fungeert tevens als tussenpersoon richting de Nederlandse vertegenwoordiging van [...]. Over [...] is bekend dat meerdere uitreizigers bij hem lezingen en lessen hebben gevolgd. [...] heeft mogelijk invloed gehad op het radicaliseringsproces van anderen."

Zoals ook het geval was bij de inlichtingenanalyse (december 2018), is in het ambtsbericht aandacht besteed aan de ideologische visie achter de school: de leer van de school is gebaseerd op de Koran en de Soenna, waarbij geen islamitische wetsschool wordt aangehangen. Dit is een kenmerk dat, voor zover het daadwerkelijk voor deze school geldt (zie opmerkingen over de onderbouwing), de school binnen het fundamentalistische spectrum van de islam plaatst. Op zichzelf wijst het echter niet op een dreiging. Ook de opsomming van de religieuze kenmerken van de school, zoals het verplichte gebed, het streven gescheiden onderwijs voor jongens en meisjes aan te bieden en terughoudendheid op het onderwerp homoseksualiteit, tonen niet aan dat de school verder gaat dan binnen de vrijheid van godsdienst (en in dit geval ook de vrijheid van onderwijs) toegestaan is. Deze kenmerken, die ook aanwezig zijn binnen religieuze scholen uit verschillende andere geloofsrichtingen, kunnen niet zonder meer worden aangevoerd om een risico of een dreiging te onderbouwen. Het gaat om context informatie. De CTIVD mist in het ambtsbericht de focus op de gedragingen die, vanuit bepaalde leerstellingen van het salafisme, de democratische rechtsorde kunnen ondermijnen: aanzetten tot

haat, onverdraagzaamheid, afwijzen van het gezag van de overheid en van de instituties van de democratische rechtsorde, een anti-integratieve opstelling en het trachten de vrijheid van anderen in te perken.¹¹ Dit ziet de CTIVD als een tekortkoming.

3.3.4 De communicatie over het ambtsbericht

Vanwege de uitgebreide toelichting die reeds op de inlichtingenanalyse was gegeven aan de ontvangers en vanwege het plan het ambtsbericht in de taskforce te bespreken, achtte de AIVD het niet nodig het ambtsbericht aanvullend mondeling toe te lichten aan ieder van de ontvangers.

Het is de CTIVD gebleken dat over de mogelijke toepassing van ambtsberichten en over de wettelijke mogelijkheid de achterliggende stukken in te zien, vragen zijn blijven bestaan bij enkele ontvangers. Zo blijkt uit een discussie die later is gevoerd binnen de taskforce over het al dan niet openbaar maken van de inhoud van het ambtsbericht, dat de gemeente Amsterdam in de veronderstelling verkeerde dat de inhoud van het bericht niet naar buiten bekend mocht worden. Ook was het niet voor iedere ontvanger van het ambtsbericht duidelijk dat zij de achterliggende stukken van het ambtsbericht hadden mogen inzien. Geen van de ontvangers heeft dit gedaan. Onderaan het ambtsbericht staat weliswaar vermeld dat deze mogelijkheid bestaat, maar de ontvangers zijn er door de AIVD niet actief op geweest. In het geval van de gemeente Amsterdam zijn hierover in een later stadium vragen gesteld aan de AIVD. Een medewerker van de AIVD heeft in antwoord op die vragen een toelichting gegeven op basis van een beleidslijn die binnen de AIVD is vastgesteld. Deze luidt als volgt:

“Dat de ontvanger uit mag gaan van de juistheid van het ambtsbericht. Indien over die juistheid geen twijfel bestaat, is er derhalve geen directe reden voor inzage. Een verzoek om inzage komt ook zelden voor. De onderliggende stukken kunnen immers nooit verder gedeeld worden en hier kunnen ook nooit uitspraken over worden gedaan. Desalniettemin kan van de mogelijkheid tot inzage gebruik worden gemaakt (om enige twijfel weg te nemen) zoals ook staat vermeld in de ambtsberichten zelf.”

De CTIVD interpreteert deze lijn als afhoudend; de ontvanger wordt feitelijk ontmoedigd de achterliggende stukken in te zien. Er wordt als drempel opgeworpen dat er dan twijfel moet bestaan aan de juistheid, terwijl het juist inherent is aan ambtsberichten dat de juistheid ervan niet uit de tekst kan worden afgeleid. Over de zaken die de AIVD meldt, zullen andere overheidsinstanties vaak ook geen eigen informatiepositie hebben. Het valt dus niet goed in te zien waar een (gerechtvaardigde) twijfel uit zou kunnen ontstaan. De inzagemogelijkheid is van belang vanwege de vervolgstappen die de ontvanger voornemens is te nemen. Als het ambtsbericht ten grondslag wordt gelegd aan een maatregel jegens een persoon of organisatie kan de betreffende overheidsinstantie zich, in het kader van zorgvuldige besluitvorming, ervan vergewissen dat de achterliggende informatie zwaarwegend genoeg is om de maatregel te dragen. De beleidslijn van de AIVD is bovendien niet in lijn met de aanbeveling daarover in rapport 57 van de CTIVD (maart 2018), die door de minister van BZK is overgenomen.¹²

Het ambtsbericht is op 21 januari 2019 besproken door het duidings- en analyseteam (DAT) van de taskforce, waaraan het ministerie van SZW, de NCTV, het ministerie van OCW, de onderwijsinspectie, de gemeente Amsterdam en de AIVD op ambtelijk niveau deelnamen. Het ging in dit overleg over

¹¹ Zie hoofdstuk 2.

¹² Zie hoofdstuk 10 van het toezichtsrapport van de CTIVD nr. 57 inzake de gegevensverstrekking door de AIVD binnen Nederland over (vermeende) jihadisten (*Kamerstukken II 2017/18*, 29 924, nr. 164 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl) en de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 24 april 2018 (*Kamerstukken II 2017/18*, 29 924, nr. 164), in combinatie met de brief van de minister van BZK aan de CTIVD d.d. 29 mei 2018 waarin wordt verduidelijkt dat alle aanbevelingen uit rapport 57, behoudens een aanbeveling over het opnemen van een bronvermelding in openbare publicaties, worden overgenomen.

mogelijke handelingsperspectieven op basis van het ambtsbericht. De deelnemers maakten zich zorgen over hun beperkte interventiemogelijkheden, maar kwamen na enig overleg toch tot een aantal opties. Afsproken werd dat de deelnemende instanties zouden uitzoeken wat voor deze interventies precies nodig was en dat er op korte termijn weer overlegd zou worden. Dit gebeurde op 29 januari 2019.

Uit de verslagen van de beide bijeenkomsten van het DAT blijkt niet dat de AIVD actief heeft meegepraat of mee heeft besloten over de interventiestrategie. Dat beeld is bevestigd in de gesprekken die de CTIVD heeft gevoerd met andere overheidsinstanties die aanwezig waren bij deze bijeenkomsten. Er is ook niet gebleken dat de AIVD in de bijeenkomsten van de taskforce meer of andere informatie over de school of daarbij betrokken personen heeft verstrekt dan in het ambtsbericht is neergelegd.

3.3.5 Beoordeling van het ambtsbericht

Wettelijke grondslag

Evenals de inlichtingenanalyse, kan het ambtsbericht van 15 januari 2019 worden aangemerkt als een gegevensverstrekking in het kader van een goede taakuitvoering (in het belang van de nationale veiligheid) aan ministers en bestuursorganen die een betrokkenheid hebben bij de materie. De CTIVD stelt daarmee vast dat artikel 62 Wiv 2017 een wettelijke grondslag bood voor het uitbrengen van het ambtsbericht.

Zorgvuldigheid

Wat betreft de inhoud van het ambtsbericht van 15 januari 2019, heeft de CTIVD vastgesteld dat drie zinnen onvoldoende gestaafd worden door betrouwbare inlichtingen. De CTIVD beoordeelt dit als onrechtmatig. Daarnaast bevat het ambtsbericht één zin en drie zinsneden die een te ongenueanceerd beeld geven van de onderliggende inlichtingeninformatie. Dit beoordeelt de CTIVD niet als onrechtmatig, maar als onzorgvuldig omdat de gekozen tekst strikt genomen wel wordt onderbouwd door (betrouwbare) inlichtingen. Het feit dat het ambtsbericht te weinig is gericht op de gedragingen die volgens het interdepartementale narratief problematisch zijn als uiting van het salafistisch gedachtegoed (zie hoofdstuk 2), is volgens de CTIVD een tekortkoming die vraagt om een verbetering in de toekomst.

De communicatie van de AIVD in de taskforce rond het uitgebrachte ambtsbericht acht de CTIVD zorgvuldig op de punten dat er geen aanvullende informatie is verstrekt en dat niet is deelgenomen aan de besluitvorming over handelingsperspectieven. Wat betreft het verschaffen van algemene informatie over AIVD-ambtsberichten aan de ontvangers, is de CTIVD van oordeel dat de AIVD tekort is geschoten. Het was in het onderhavige geval zorgvuldig geweest indien de dienst de ontvangers mondeling had geïnformeerd over de status van AIVD-ambtsberichten (dat de inhoud daarvan niet staatsgeheim is en dat het de ontvanger daarna vrij staat daarmee te doen wat deze aangewezen acht) en over de mogelijkheid inzage te krijgen in de achterliggende stukken. Ook de toelichting die in een later stadium is gegeven aan de gemeente Amsterdam had minder afhoudend moeten zijn.

Noodzakelijkheid

Wat de noodzaak van het uitbrengen van het ambtsbericht betreft, is van belang dat de AIVD op basis van zijn inlichtingen betreffende de betrokkenheid van salafistische voormannen bij de school en de lange termijn plannen voor de inrichting van het onderwijs een dreiging had vastgesteld, zij het dan één op termijn. Gezien deze vaststelling, was het terecht dat na het uitbrengen van de inlichtingenanalyse ook de volgende stap werd gezet: het uitbrengen van het ambtsbericht. Dit bericht verschafte de deelnemers van de taskforce immers een basis voor de bespreking in de DAT en om vervolgens op te handelen, zodat de dreiging tijdig kon worden beperkt. De CTIVD stelt hiermee vast dat de noodzakelijkheid aanwezig was om aan de ontvangers die behoorden tot de taskforce een

ambtsbericht uit te brengen. Deze noodzakelijkheid strekt zich vanzelfsprekend niet uit tot de zinnen in het ambtsbericht die als onrechtmatig of onzorgvuldig zijn beoordeeld.

Proportionaliteit

Rest nog de vraag of het uitbrengen van een ambtsbericht ook proportioneel was. Hierbij gaat het om het belang van het verstrekken van de gegevens versus de te verwachten gevolgen daarvan voor de betrokken personen en organisaties. Wat de AIVD ten tijde van het uitbrengen van het ambtsbericht kon voorzien qua gevolgen, was dat het bericht waarschijnlijk aanleiding zou vormen tot het aanhouden van het conceptrapport van de onderwijsinspectie over de school en voor nader onderzoek door die instantie. Daarnaast was bekend dat in de taskforce gesproken zou worden over handelingsperspectief, waarbij de deelnemers voornemens waren op basis van het ambtsbericht op te treden tegen de school en/of bij de school betrokken personen. Over de aard van eventueel te nemen maatregelen door taskforcepartners was bekend dat er weinig 'harde' maatregelen voorhanden waren die op basis van het ambtsbericht konden worden genomen. Wel was de AIVD ervan op de hoogte dat er werd nagedacht over 'zachte' maatregelen zoals het in contact treden met de moslingemeenschap en waarschuwingen doen uitgaan aan de ouders van reeds inschreven of nog in te schrijven leerlingen. De CTIVD is van oordeel dat de AIVD op basis van deze kennis mocht besluiten het ambtsbericht uit te brengen, gezien het belang de gegevens te verstrekken. Dit was proportioneel in de gegeven omstandigheden, voor zover het gaat om de voldoende onderbouwde en zorgvuldig verwoorde delen van het ambtsbericht. Op dit punt overweegt de CTIVD dat de zinnen die de toets van zorgvuldigheid hebben doorstaan (het merendeel van het ambtsbericht) informatie bevatten die overgebracht diende te worden aan de ontvangers om op te handelen. Dit belang staat volgens de CTIVD in verhouding tot de te voorziene gevolgen voor de school en de betrokken personen.

3.3.6 Conclusie over het ambtsbericht

- Een wettelijke grondslag voor het ambtsbericht was aanwezig.
- Het ambtsbericht is rechtmatig uitgebracht, behoudens de als onrechtmatig of onzorgvuldig beoordeelde delen daarvan.
- De gegevensverstrekking was voor wat de onderbouwing van de inhoud betreft op onderdelen onrechtmatig (drie zinnen) en voor wat betreft de verwoording van gegevens die wel onderbouwd konden worden op onderdelen onzorgvuldig (één zin en drie zinsneden). Het merendeel van het ambtsbericht voldeed aan het vereiste van zorgvuldigheid.
- De communicatie van de AIVD was zorgvuldig op het punt dat er geen informatie over de school of daarbij betrokken personen is gedeeld buiten het ambtsbericht om en dat er niet deel is genomen aan de besluitvorming over handelingsperspectieven in de taskforce. De dienst is tekort geschoten waar het gaat om de algemene informatie die aan de ontvangers van het ambtsbericht is verschaft over de status van AIVD-ambtsberichten en de wettelijke mogelijkheid tot inzage in de achterliggende stukken.
- Aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit (als onderdeel van de behoorlijkheid) was voldaan, voor die onderdelen van het ambtsbericht die als zorgvuldig zijn beoordeeld. Deze onderdelen tezamen vormen het merendeel van het ambtsbericht.

3.4 Het ambtsbericht en het inlichtingenbericht van 4 februari 2019

3.4.1 De achtergrond

In het kader van het inlichtingenonderzoek naar de school deed de AIVD ook onderzoek naar een bepaald aspect van de financiën dat relateert aan de nationale veiligheid. Vanaf het najaar van 2018 kwam binnen het team van de AIVD dat het onderzoek uitvoerde financiële expertise beschikbaar en ontstond de mogelijkheid *financial intelligence* (FININT) in te winnen. Met deze inlichtingen kreeg de AIVD financiële informatie over personen die betrokken waren bij de school en over de SIO. De verworven gegevens zijn vervolgens door de financieel expert geanalyseerd uit het oogpunt van de onderzoeksvraag die er lag. Deze analyses zijn neergelegd in nota's die door de CTIVD zijn bekeken.

3.4.2 De reden voor het uitbrengen van de berichten

De financiële gegevens die de AIVD vanaf het najaar van 2018 verwierf bevatten indicaties van niet-integer financieel handelen door bij de school betrokken personen. De financieel expert herkende en signaleerde dit. Dit bracht het team ertoe een ambtsbericht op te stellen, gericht aan het OM, het ministerie van OCW en de gemeente Amsterdam. Het OM ontving de informatie met het oog op een mogelijk te starten onderzoek door de FIOD naar belastingfraude. De gemeente Amsterdam en het ministerie van OCW hadden mogelijk handelingsperspectief in het kader van verstrekte subsidies, waarbij er ook indicaties waren van niet-integer handelen van betrokkenen die voor de onderwijsinspectie relevant konden zijn. Het was de AIVD, vanuit het gesprek met de onderwijsinspectie op 9 januari 2019 en een bespreking over handelingsperspectieven in de taskforce op 22 januari 2019, bekend dat financiële inlichtingen door de onderwijsinspectie konden worden gebruikt voor haar eigen nadere onderzoek.

De AIVD besloot ook een (staatsgeheim) inlichtingenbericht uit te brengen met daarin een nadere duiding van de informatie in het ambtsbericht voor een bredere groep overheidsinstanties. Dit bericht is uitgebracht aan het ministerie van J&V, het ministerie van SZW, het ministerie van OCW, het ministerie van Defensie, het ministerie van Buitenlandse Zaken, de NCTV, de korpschef van de nationale politie en de gemeente Amsterdam. De reden om het inlichtingenbericht aan een bredere groep ontvangers uit te brengen dan het ambtsbericht, was omdat het nodig werd geacht dat alle deelnemers aan de taskforce gelijkelijk op de hoogte waren van de inhoud daarvan.

3.4.3 De totstandkoming van de berichten

Na de constatering dat er mogelijk sprake was van niet-integer financieel handelen, heeft de financieel expert van het team van de AIVD eerst overleg gevoerd met de afdeling Juridische Zaken. De uitkomst hiervan was dat het vanuit juridisch perspectief mogelijk was de bevindingen neer te leggen in een ambtsbericht. De AIVD beschouwde deze bevindingen als bijvangst, dat wil zeggen: informatie die niet relevant is voor zijn eigen taken (in het belang van de nationale veiligheid), maar wel voor de taken van een andere overheidsinstantie.

Voor de totstandkoming van het ambtsbericht is de gebruikelijke procedure doorlopen: de concepttekst is opgesteld binnen het team, vervolgens goedgekeurd door het teamhoofd, de afdeling Juridische Zaken en het unithoofd. Aangezien dit ambtsbericht ook aan het OM werd uitgebracht heeft de LOvJ een vergewischeck uitgevoerd. Tot slot is het ambtsbericht door de DG-AIVD ondertekend en uitgebracht.

Ook voor de totstandkoming van het inlichtingenbericht is de standaardprocedure gevolgd. De tekst is binnen het team opgesteld en geaccordeerd door het teamhoofd, het unithoofd en vervolgens door de DG-AIVD getekend. Bij (staatsgeheime) inlichtingenrapportages heeft de afdeling Juridische Zaken doorgaans geen rol in de totstandkoming.

3.4.4 De inhoud van de berichten

Het financiële ambtsbericht van februari 2019 bevat de personalia van personen betrokken bij de school en informatie over de vergoedingen en salarissen die zij in 2017 en 2018 hebben ontvangen vanaf de bankrekening die gebruikt wordt door de school. Daarnaast wordt melding gemaakt van enkele transacties tussen deze personen onderling. Aan het einde van het bericht wordt aangegeven welk totaal bedrag aan salaris is uitbetaald door de SIO in het jaar 2018 en welk aandeel daarvan aan bepaalde personen is betaald. De CTIVD heeft vastgesteld dat de inhoud van het financiële ambtsbericht wordt gestaafd door betrouwbare inlichtingeninformatie.

In het inlichtingenbericht wordt de informatie uit het ambtsbericht weergegeven en wordt hieraan door de AIVD een duiding gegeven. De CTIVD mist in deze duiding context en nuance. Zo wordt gesteld dat één van de genoemde personen een zeer groot beslag doet op het totale, door de overheid bekostigde, schoolbudget. Vervolgens wordt aangegeven dat deze persoon netto een bepaald bedrag op diens rekening heeft gekregen. Hierbij wordt niet aangegeven dat dit bedrag over meerdere jaren is ontvangen en dat niet het gehele bedrag ontvangen is van de rekening van de SIO, maar dat een deel afkomstig is uit een andere bron. Ook blijft in de duiding onvermeld dat de betreffende persoon over 2018 een bepaalde vergoeding niet heeft ontvangen. Zonder deze context te vermelden wekt deze passage een suggestie die de AIVD niet kan staven, namelijk dat hier zonder meer sprake is van ongeoorloofde praktijken.

3.4.5 De communicatie over de berichten

Op 6 februari 2019 is in de taskforce gemeld dat de AIVD een ambtsbericht en een inlichtingenbericht had uitgebracht over de school. Verder zijn deze berichten niet besproken in taskforce verband of, voor zover bekend, met andere overheidsinstanties buiten de taskforce. Er zijn geen indicaties dat de AIVD over de financiële inlichtingen meer of andere informatie met overheidspartners heeft gedeeld dan is opgenomen in de berichten zelf. Er heeft geen warme overdracht van deze berichten plaatsgevonden.

3.4.6 Beoordeling van de berichten

Wettelijke grondslag

De AIVD stelt zich op het standpunt dat het financiële ambtsbericht de verstrekking van 'bijvangst' betreft. Dat wil zeggen dat de informatie is verstrekt ten behoeve van de taken van de ontvangende overheidsinstanties, zonder dat dit vanuit de eigen taakuitvoering van de AIVD (in het belang van de nationale veiligheid) noodzakelijk was. Voor dergelijke gegevensverstrekkingen biedt de Wiv 2017 slechts beperkte mogelijkheden. De gedachte hierachter is dat de inlichtingen die de AIVD met zijn inbreuk makende bevoegdheden vergaart alleen bij een zwaarwegend publiek belang aangewend mogen worden voor andere doeleinden dan de nationale veiligheid. De twee wettelijke grondslagen die hiervoor bestaan zijn de volgende:

- (1) Artikel 66 Wiv 2017 maakt het mogelijk dat de AIVD gegevens verstrekt aan het OM in het kader van de opsporing of vervolging van strafbare feiten.

(2) In uitzonderingsgevallen biedt ook artikel 67 Wiv 2017 een basis voor het verstrekken van gegevens aan bepaalde personen en instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van een publieke taak, als er sprake is van een dringende en gewichtige reden. In een algemene maatregel van bestuur is vastgelegd welke personen en instanties dit zijn. Het gaat om alle ministers, de Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten en alle burgemeesters.

De CTIVD constateert dat er een wettelijke grondslag aanwezig was voor het uitbrengen van het ambtsbericht aan het OM. Het ging om gegevens die de AIVD van belang achtte voor de opsporing van belastingfraude. Dit valt onder artikel 66 Wiv 2017.

Voor het uitbrengen van het ambtsbericht aan de gemeente Amsterdam en aan de onderwijsinspectie ligt de zaak gecompliceerder. Het lijkt voor de AIVD niet duidelijk te zijn geweest dat een ambtsbericht met 'bijvangst' alleen aan die instanties mocht worden uitgebracht als er sprake was van een dringende en gewichtige reden. Dat die reden er zou zijn geweest is door de dienst tijdens het onderzoek van de CTIVD niet gesteld en lijkt ook niet aan de orde. De bevindingen waren niet dusdanig dat gesproken zou kunnen worden van dringendheid of een gewichtig belang. De onderwijsinspectie had weliswaar aangegeven bepaalde financiële inlichtingen relevant te vinden, maar die instantie onderzocht ook zelf de financiën en heeft daarmee volledig inzicht in salarissen en vergoedingen. Ook in relatie tot de gemeente Amsterdam is niet gebleken van dringendheid of een gewichtig belang de gegevens te verstrekken. De CTIVD stelt vast dat een wettelijke basis voor het verstrekken van het ambtsbericht aan de gemeente Amsterdam en aan het ministerie van OCW (ten behoeve van de onderwijsinspectie) heeft ontbroken. Dit is onrechtmatig.

De staatsgeheime inlichtingenrapporten (inlichtingenberichten of inlichtingenanalyses) die de AIVD uitbrengt mogen uitsluitend in het kader van de eigen taakuitvoering van de AIVD en in het belang van de nationale veiligheid worden uitgebracht. Het gaat ten slotte om het delen van staatsgeheimen. Dit juridisch uitgangspunt lijkt de AIVD niet helder voor ogen te hebben gehad toen besloten werd deze financiële 'bijvangst' te delen met de overheidsinstanties die deelnemen aan de taskforce. Ook hiervoor ontbrak een wettelijke basis, hetgeen onrechtmatig is.

Zorgvuldigheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit

De beoordeling van de zorgvuldigheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit is, gegeven bovenstaande constatering, alleen nog relevant in relatie tot het uitbrengen van het financiële ambtsbericht aan het OM. Het uitbrengen van het ambtsbericht aan de andere ontvangers en het uitbrengen van het financiële inlichtingenbericht had immers niet mogen plaatsvinden, vanwege het ontbreken van een wettelijke basis. Naar het oordeel van de CTIVD mocht de AIVD besluiten het bericht aan het OM uit te brengen, gezien de relevantie van de gegevens voor de opsporing van strafbare feiten en zijn de betrokken personen hiermee niet onevenredig benadeeld. Er is dan ook voldaan aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit. De inhoud van het financiële ambtsbericht aan het OM en de totstandkoming ervan beoordeelt de CTIVD als zorgvuldig. De verstrekte gegevens zijn feitelijk weergegeven en worden gestaafd door betrouwbare inlichtingen.

Wettelijke grondslag verwerven financiële gegevens

In dit onderzoek is de vraag naar voren gekomen of de AIVD ook een wettelijke grondslag had voor het *verwerven* van de financiële gegevens in het najaar van 2018. Deze vraag is positief beantwoord, vanwege de onderzoeksvraag van de AIVD in het inlichtingenonderzoek die betrekking had op een bepaald aspect van de financiën. Het is niet gebleken dat de gegevens die zijn verzameld het bestek van deze onderzoeksvraag te buiten gaan. Daar is één uitzondering op. De AIVD blijkt gegevens te hebben opgevraagd ter completering van het beeld dat in het ambtsbericht en het inlichtingenbericht werd geschetst. De CTIVD leidt hieruit af dat het opvragen van gegevens in het teken stond van het melden van de 'bijvangst' en niet nodig was voor het eigen onderzoek van de AIVD. Aangezien de inzet van de bevoegdheid informanten te raadplegen (art. 39 Wiv 2017) slechts mag plaatsvinden als dit

noodzakelijk is voor de uitvoering van de wettelijke taken van de AIVD (in het belang van de nationale veiligheid) of ter ondersteuning van een goede taakuitvoering, acht de CTIVD het opvragen van deze gegevens onrechtmatig. Daarmee was het verstrekken van die gegevens ook onrechtmatig.

3.4.7 Conclusie over de berichten

- Er was een wettelijke grondslag aanwezig voor het uitbrengen van het financiële ambtsbericht aan het OM.
- Er was geen wettelijke grondslag aanwezig voor het uitbrengen van het financiële ambtsbericht aan de gemeente Amsterdam en aan het ministerie van OCW. De wettelijke grondslag ontbrak ook voor het uitbrengen van het financiële inlichtingenbericht. Dit is onrechtmatig.
- Er was een wettelijke grondslag aanwezig voor het verwerven van financiële gegevens door de AIVD, met uitzondering van de gegevens die zijn opgevraagd in het kader van het financiële ambtsbericht. Het opvragen van laatstgenoemde gegevens en het verstrekken daarvan aan het OM was onrechtmatig.
- Het financiële ambtsbericht aan het OM voldoet aan de vereisten van zorgvuldigheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit. Daarmee is dit bericht rechtmatig uitgebracht, behoudens de gegevens die onrechtmatig zijn opgevraagd.

3.5 De periode maart tot september 2019

3.5.1 Het overleg in de taskforce

In de maanden na het uitbrengen van de twee ambtsberichten door de AIVD was de taskforce aan zet. Op basis van het AIVD-ambtsbericht van 15 januari 2019 is eind januari binnen het DAT-overleg een interventiestrategie afgesproken die langs een aantal sporen liep. Op 26 februari is er een definitief overzicht van de mogelijke interventies besproken. Dit overzicht bevat 30 mogelijke interventies gericht op de school en/of personen verbonden aan de school die op de korte en de langere termijn kunnen worden uitgevoerd door taskforce partners. Nadien zijn er diverse bijeenkomsten van de DAT geweest om de voortgang en de stand van zaken in deze casus te bespreken. Uit het onderzoek van de CTIVD blijkt dat de AIVD in deze bijeenkomsten niet deel heeft genomen aan de besluitvorming over interventies en geen aanvullende inlichtingen heeft verstrekt buiten de schriftelijke berichten om. De AIVD is hiermee binnen de wettelijke kaders gebleven.

Ondanks dat de AIVD zorgvuldig heeft gehandeld in de taskforce bijeenkomsten, ziet de CTIVD het als een punt van aandacht dat er nog geen schriftelijke afspraken zijn over de rol van de AIVD en over informatiedeling door de verschillende partners in de taskforce, waaronder de AIVD.¹³ Het is zaak dat hier duidelijke kaders voor worden vastgesteld. De CTIVD doet hierover een aanbeveling in hoofdstuk 5.

3.5.2 De brief van de NCTV

Ondertussen hadden de burgemeesters van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag (de G4) door middel van een brief van 19 februari 2019 aan de ministerraad de noodklok geluid over de school en de veronderstelde beperkte wettelijke middelen die er voor hen waren om

¹³ Zie in dit verband ook de aanbevelingen van de CTIVD in haar toezichtsrapport nr. 57 inzake de gegevensverstrekking door de AIVD binnen Nederland over (vermeende) jihadisten (*Kamerstukken II* 2017/18, 29 924, nr. 164 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl).

de geconstateerde dreiging het hoofd te bieden. In deze brief werd onder meer aangegeven dat de ambtsberichten van de AIVD van 15 januari en 4 februari 2019 de – reeds tijdens de oprichting van de school bestaande – zorgen over de antidemocratische opvattingen van de initiators bevestigden en dat uit de ontvangen informatie concrete zorg spreekt over structurele antidemocratische beïnvloeding van jonge leerlingen. Deze brief vormde op 7 maart 2019 de aanleiding voor een brief van de NCTV namens de taskforce aan de gemeente Amsterdam, met daarin een deel van de informatie uit het ambtsbericht van 15 januari 2019 – die de gemeente al bijna twee maanden in haar bezit had – en de boodschap dat het wenselijk is deze informatie openbaar te maken vóór het einde van de inschrijvingstermijn voor middelbare scholen. Dit was bedoeld als een steun in de rug voor de gemeente Amsterdam die er niet zeker van was of het was toegestaan de inhoud van het ambtsbericht te openbaren. De brief van de NCTV aan de gemeente is vervolgens door de minister van J&V naar de Tweede kamer gezonden waardoor in de praktijk een deel van het ambtsbericht openbaar is gemaakt. Dit genereerde veel media aandacht.

Het is de CTIVD gebleken dat de AIVD niet heeft aangestuurd op het openbaar maken van een deel van het ambtsbericht. In de discussie die hierover is gevoerd in de taskforce heeft de dienst een neutrale positie ingenomen. De boodschap vanuit de dienst was dat met de uitgebrachte ambtsberichten, de ontvangers eigenaar zijn geworden van de informatie en dat zij zelf de keuze dienen te maken over beleid en maatregelen naar aanleiding van de informatie. Wel is door de AIVD meegedacht over welke delen uit het ambtsbericht opgenomen konden worden in de brief van de NCTV.

3.5.3 Het contact met de onderwijsinspectie

Eind maart 2019 heeft een leidinggevende van de AIVD een gesprek gevoerd met de onderwijsinspectie. In dit gesprek is door de onderwijsinspectie gevraagd of de AIVD aanvullende informatie kon verstrekken over de school en/of daarbij betrokken personen. De dienst heeft tijdens het gesprek volstaan door te verwijzen naar de reeds verstrekte informatie in de twee ambtsberichten. Uit het onderzoek van de CTIVD blijkt dat er geen aanvullende informatie is verstrekt aan de onderwijsinspectie.

Wel is gebleken dat de inspectie rond deze periode van de NCTV persoonsprofielen heeft gekregen van de in het ambtsbericht van de AIVD genoemde salafistische aanjagers. Het betreft uitgebreide informatie die uit openbare bronnen is verzameld door de NCTV over deze personen. Deze profielen bevatten naast de verzamelde informatie eigen duidingen en conclusies van de NCTV over de betreffende personen, die zeer belastend zijn. Deze informatie is door de onderwijsinspectie betrokken bij het onderzoek. De CTIVD heeft onderzocht of de NCTV met de AIVD afstemming heeft gezocht over het verstrekken van deze profielen of over de inhoud ervan. Dat blijkt niet het geval te zijn geweest. De CTIVD heeft in de profielen geen informatie aangetroffen die alleen uit inlichtingen van de AIVD afkomstig zou kunnen zijn.

Op 14 mei 2019 heeft de onderwijsinspectie aan de AIVD toelichting gegeven op het inspectierapport dat op dat moment reeds met het schoolbestuur was gedeeld. De inspectie liet de AIVD in dat gesprek onder meer weten dat zij geen signalen hadden dat het onderwijs op de school op dat moment salafistisch van aard was. In het commentaar op het verslag van deze bijeenkomst stelt de AIVD dat het goed mogelijk is dat de onderwijsinspectie en de AIVD op sommige punten een ander beeld hebben, gezien het verschil in taakstelling en mandaat. Aangegeven wordt dat de AIVD constateert dat individuen met een radicale signatuur invloed willen uitoefenen op kinderen en hen willen binden aan een onverdraagzame en antidemocratische ideologie. In de onderwijspraktijk van de school is dit echter nog niet alom zichtbaar, aldus de AIVD.

Uit het onderzoek van de CTIVD zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen dat de AIVD op welke manier dan ook getracht heeft invloed uit te oefenen op het nadere onderzoek en/of de inhoud van de rapportage van de onderwijsinspectie.

3.5.4 De interne discussie over de onderbouwing van het ambtsbericht

In maart 2019 kwam een analist van een contraterrorisme-team op de lijn bij het team van de AIVD dat het ambtsbericht van 15 januari 2019 over de school heeft opgesteld. De analist gaf aan enige twijfels te hebben over de informatie in het ambtsbericht over de banden die de personen betrokken bij de school zouden hebben met de terroristische organisatie 'het Kaukasus Emiraat' (het contraterrorisme-deel van het ambtsbericht). Daarop heeft deze analist een gedeelte van het dossier van het ambtsbericht ontvangen en grondig doorgenomen op het punt van de bewuste passages. Dat heeft geleid tot een uitgebreide nota met daarin een aantal kritiekpunten op de onderbouwing van deze informatie. De analist die betrokken is geweest bij het opstellen van het ambtsbericht heeft daarop een reactie geschreven en er is een gesprek gevoerd in aanwezigheid van de teamhoofden van beide medewerkers. Het verslag van dit gesprek laat zien dat er uiteindelijk twee zinnen in het ambtsbericht zijn die de medewerker van het contraterrorisme-team onvoldoende onderbouwd vindt:¹⁴

- Het is bekend dat zij in de periode 2009-2012 contact onderhielden met de terroristische groepering "het Kaukasus Emiraat".
- [...] noemden de rebellenleider van het Emiraat van de Kaukasus 'hun leider'.

Over de onderbouwing van beide zinnen bleven de twee teams van mening verschillen. Op het punt van de tweede zin gaf het teamhoofd dat verantwoordelijk was voor het ambtsbericht echter uiteindelijk aan dat de onderbouwing zwak is. Besloten werd deze twee passages voor te leggen aan de afdeling Juridische Zaken. Dit is op 17 april 2019 gebeurd. De uitkomst hiervan was dat de afdeling Juridische Zaken liet weten kennis te hebben genomen van de kritiekpunten en de gevoerde discussie, maar daarin geen aanleiding te zien de inhoud van het ambtsbericht in twijfel te trekken. Daarmee werd de discussie beëindigd.

De CTIVD heeft in haar onderzoek niet kunnen achterhalen waarom deze beslissing door de afdeling Juridische Zaken is genomen. Dit is niet vastgelegd. Het unithoofd verantwoordelijk voor het team dat het ambtsbericht heeft opgesteld is destijds (in mei 2019) op de hoogte gesteld van deze kwestie, maar de directeur inlichtingen en de dienstleiding van de AIVD zijn pas in een later stadium ingelicht over de discussie en het genomen besluit ten aanzien van de onderbouwing. Volgens de CTIVD had het, gezien de politieke en maatschappelijke discussie die op dat moment al enige tijd speelde rond de gegevensverstrekking van de AIVD, in de rede gelegen de hoogste leidinggevenden hiervan in kennis te stellen. Ook had de motivering van de besluitvorming over de onderbouwing moeten worden vastgelegd. De CTIVD stelt vast dat de AIVD op dit punt tekort is geschoten.

3.5.5 De aanvullende berichten

Op 12 juni 2019 heeft de AIVD een aanvullend ambtsbericht uitgebracht aan het ministerie van OCW met daarin gegevens uit de Basisregistratie Personen over een aantal van de personen genoemd in de eerdere ambtsberichten van 15 januari en 4 februari 2019. Het ministerie van OCW had om deze gegevens verzocht in het kader van een aanvraag bij het bureau BIBOB.

¹⁴ De CTIVD is op het punt van deze twee zinnen tot dezelfde conclusie gekomen als de CT-analist: dat zij onvoldoende worden gestaafd door de onderliggende inlichtingen (zie paragraaf 3.3.3).

Op 6 juni en 2 juli 2019 zijn (staatsgeheime) inlichtingenberichten uitgebracht met aanvullende informatie over de school en personen betrokken bij de school aan het ministerie van J&V, het ministerie van SZW, het ministerie van OCW (waaronder de onderwijsinspectie), het ministerie van Defensie, het ministerie van BZ, de NCTV, de Korpschef van de Nationale Politie en de gemeente Amsterdam. Eén van die berichten is daarnaast gericht aan de gemeenten Utrecht en Den Haag. Beide berichten zijn tevens in afschrift uitgebracht aan de LOvJ.

De CTIVD stelt vast dat het ambtsbericht en de twee inlichtingenberichten op zichzelf niet de basis of de aanleiding hebben gevormd voor maatregelen jegens de school of daarbij betrokken personen door andere overheidsinstanties. Uit haar onderzoek zijn geen indicaties naar voren gekomen dat bij deze berichten niet is voldaan aan de wettelijke vereisten.

3.5.6 De periode augustus tot september 2019

In deze periode heeft de AIVD geen gegevens verstrekt over de school of daarbij betrokken personen.

3.5.7 Beoordeling van het handelen AIVD in de periode maart tot september 2019

De CTIVD heeft zich bij de beoordeling van deze periode gericht op de rol van de AIVD in 'de nasleep' van de gegevensverstrekkingen die eind 2018 en begin 2019 hebben plaatsgevonden.

Het onderzoek wijst uit dat de AIVD in de bijeenkomsten van de taskforce en in de contacten met de onderwijsinspectie zorgvuldig heeft gehandeld. In deze overleggen heeft de dienst niet deelgenomen aan de besluitvorming omtrent maatregelen of andere vervolgstappen op basis van AIVD-informatie. Bovendien heeft de CTIVD geen aanwijzingen dat de dienst hierbij gegevens heeft verstrekt buiten de schriftelijke berichten om.

Er is ook niet gebleken dat de AIVD zelf verstorend heeft opgetreden (in de zin van de Wiv 2017) jegens de school of daarbij betrokken personen of dat de dienst heeft getracht al dan niet door manipulatie invloed uit te oefenen op de besluitvorming van andere overheidsinstanties over dergelijk optreden.¹⁵

De CTIVD heeft vastgesteld dat in april 2019 binnen de AIVD een discussie is gevoerd over de onderbouwing van enkele zinnen uit het ambtsbericht van 15 januari 2019. Volgens de CTIVD is de AIVD tekort geschoten door niet vast te leggen waarom er uiteindelijk door de afdeling Juridische Zaken is geoordeeld dat er geen aanleiding was de inhoud van het ambtsbericht in twijfel te trekken en door de directeur inlichtingen en de dienstleiding destijds niet op de hoogte te brengen van de discussie en de uitkomst daarvan.

3.5.8 Conclusie handelen van de AIVD in de periode maart tot september 2019

- De AIVD heeft zorgvuldig gehandeld in de bijeenkomsten van de taskforce en in de overleggen met de onderwijsinspectie.

¹⁵ Als de CTIVD spreekt over verstoren, dan wordt hiermee verstoren in de zin van de Wiv 2017 bedoeld: de bijzondere bevoegdheid om maatregelen te bevorderen of te treffen ter bescherming van een door de dienst te behartigen belang (art. 73 Wiv 2017). Dit moet onderscheiden worden van verstoren in de bredere betekenis (hinderen, storen), waar ook de gegevensverstrekking onder geschaard zou kunnen worden, omdat daar in het algemeen ook een verstorend effect van uit zal kunnen gaan.

- Er was geen sprake van verstorend optreden door de AIVD in de zin van de Wiv 2017 in relatie tot de school of de daarbij betrokken personen of van beïnvloeding van de besluitvorming van andere overheidsinstanties, al dan niet door manipulatie.
- Het was een tekortkoming dat de AIVD de motivering voor de besluitvorming niet heeft vastgelegd en heeft nagelaten destijds de hoogste leidinggevenden in te lichten over de discussie en de uitkomst daarvan, toen intern discussie ontstond over de onderbouwing van een gedeelte van het ambtsbericht van 15 januari 2019.

4. Conclusies

Naar aanleiding van vragen in de samenleving en politiek over de rol van de AIVD in de kwestie van het Cornelius Haga Lyceum, heeft de CTIVD diepgaand onderzoek verricht naar het handelen van de dienst. Daarbij stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

Was de gegevensverstrekking door de AIVD aan Nederlandse overheidsinstanties over het Cornelius Haga Lyceum en/of bij de school betrokken personen in de periode januari 2018 tot september 2019 rechtmatig?

Dit rechtmatigheidsvraagstuk kan worden opgesplitst in een aantal deelvragen, die hieronder een voor een worden behandeld. Aan het einde volgt een slotconclusie over de algehele rechtmatigheid van de gegevensverstrekking door de AIVD.

Welke gegevensverstrekkingen hebben in de onderzoeksperiode plaatsgevonden?

Uit het onderzoek blijkt dat het zwaartepunt van de gegevensverstrekkingen door de AIVD ligt in de periode eind 2018 tot begin 2019. In die periode heeft de dienst een staatsgeheime inlichtingenanalyse over de school en daarbij betrokken personen uitgebracht (december 2018), een daarop gebaseerd ambtsbericht (januari 2019) en vervolgens gelijktijdig een ambtsbericht en een staatsgeheim inlichtingenbericht met financiële gegevens over personen betrokken bij de school (februari 2019). De CTIVD heeft deze gegevensverstrekkingen op rechtmatigheid beoordeeld.

In de periode van maart tot september 2019 heeft de AIVD een ambtsbericht (juni 2019) en twee staatsgeheime inlichtingenberichten (juli 2019) uitgebracht met aanvullende gegevens over (het handelen van) personen betrokken bij de school. Deze berichten zijn door de CTIVD niet separaat volledig beoordeeld, omdat zij op zichzelf niet de basis of de aanleiding hebben gevormd voor maatregelen door andere overheidsinstanties jegens de school of daarbij betrokken personen.

Bestond er een wettelijke basis voor de gegevensverstrekking?

De wet schrijft voor dat voor iedere externe verstrekking van gegevens uit de inlichtingenonderzoeken van de AIVD een specifieke wettelijke basis aanwezig moet zijn. Dit wordt het gesloten verstrekkingensysteem genoemd. De inlichtingenanalyse van december 2018 en het ambtsbericht van januari 2019 over de school en daarbij betrokken personen waren gegevensverstrekkingen op basis van de taakuitvoering van de AIVD, in het belang van de nationale veiligheid. Hiervoor bestond dus een wettelijke basis: artikel 62 Wiv 2017. (paragrafen 3.2.6 en 3.3.5)

Het ambtsbericht en het inlichtingenbericht van februari 2019 met financiële gegevens over personen betrokken bij de school betroffen het verstrekken (ambtsbericht) en het duiden (inlichtingenbericht) van gegevens die de AIVD zelf aanmerkt als 'bijvangst'. Dit betekent dat de gegevens niet in het belang van de nationale veiligheid zijn verstrekt, maar ten behoeve van de taken van de ontvanger. De wet biedt voor een dergelijke verstrekking slechts beperkte mogelijkheden. Deze waren aan de orde waar het ging om het OM als ontvanger van het ambtsbericht (artikel 66 Wiv 2017), maar niet voor het uitbrengen van het ambtsbericht aan het ministerie van OCW en de gemeente Amsterdam. Dit mag uitsluitend in het geval er sprake is van een dringende en gewichtige reden, die hier niet aan de orde was. Het uitbrengen van een (staatsgeheim) inlichtingenbericht over 'bijvangst' is door de wet uitgesloten. Inlichtingenberichten mogen alleen worden uitgebracht als dit in het belang van de nationale veiligheid is. Dit brengt mee dat het uitbrengen van zowel het ambtsbericht als het inlichtingenbericht van februari 2019 onrechtmatig heeft plaatsgevonden, met uitzondering van het ambtsbericht aan het OM. (paragraaf 3.4.6)

Was de gegevensverstrekking zorgvuldig?

De inhoud van de berichten die de AIVD heeft uitgebracht over de school en de daarbij betrokken personen was voor het merendeel zorgvuldig. Op een aantal onderdelen was de onderbouwing van de inhoud of de weergave van de onderliggende inlichtingen echter niet in orde. Het gaat hierbij om informatie over de school en daarbij betrokken personen die van wezenlijk belang was voor de algehele strekking van de berichten. De CTIVD heeft vastgesteld dat de inlichtingenanalyse van december 2018 en het ambtsbericht van januari 2019, meerdere onderdelen bevatten die onvoldoende gestaafd worden door de onderliggende inlichtingen. Dit leidt tot het oordeel dat vier zinnen en twee zinsneden uit de inlichtingenanalyse en drie zinnen uit het ambtsbericht onrechtmatig zijn. Daarnaast bevat het ambtsbericht één zin en drie zinsneden die voor wat betreft hun verwoording een te ongenueanceerd beeld geven van de onderliggende inlichtingen. Dit heeft de CTIVD als onzorgvuldig beoordeeld. (paragrafen 3.2.6 en 3.3.5)

Naast deze beoordelingen, heeft de CTIVD geconstateerd dat de inlichtingenanalyse van december 2018 onduidelijk is over hetgeen op dat moment, via het onderwijs of anderszins, aan de leerlingen werd uitgedragen op de school. De informatie over de school wekt in samenhang met de duiding van de AIVD bij de lezer de indruk dat het salafistisch gedachtegoed reeds werd overgebracht aan de leerlingen. Dit was echter juist een punt waarover de AIVD geen concrete inlichtingen had. Deze onduidelijkheid is door de AIVD in de communicatie met de ontvangende overheidsinstanties niet opgehelderd. Dit ziet de CTIVD in samenhang als onzorgvuldig. Zij acht het mogelijk dat deze onduidelijkheid heeft bijgedragen aan de urgentie die bij de ontvangers ervaren is rond het ambtsbericht. (paragraaf 3.2.6)

De CTIVD heeft bovendien vastgesteld dat in de inlichtingenanalyse (december 2018) en het ambtsbericht (januari 2019) de nodige focus heeft ontbroken op gedragingen die naar het oordeel van de betrokken overheidsinstanties zelf nu juist problematisch zijn in relatie tot het salafisme, zoals het aanzetten tot het afwijzen van het gezag van de overheid en van de instituties van de democratische rechtsorde of het aanzetten tot een anti-integratieve opstelling.¹⁶ In plaats daarvan worden kenmerken genoemd (bijv. gescheiden onderwijs voor jongens en meisjes) die evenzeer gedeeld worden door andere religieuze scholen. De CTIVD acht dit een tekortkoming, gezien de raakvlakken met de grondwettelijke vrijheid van godsdienst en de vrijheid van onderwijs. (paragrafen 3.2.6 en 3.3.5)

Uit het onderzoek is gebleken dat in de periode april-mei 2019 binnen de AIVD een discussie is gevoerd over de onderbouwing van enkele zinnen uit het ambtsbericht van 15 januari 2019 die betrekking hebben op de vermeende banden van personen betrokken bij de school met de terroristische organisatie het Kaukasus Emiraat. Het gaat om twee van de zinnen die de CTIVD in paragraaf 3.3.3 van dit rapport ook als onvoldoende onderbouwd beoordeelt. Na deze discussie bleven er twijfels bestaan over de onderbouwing van de betreffende onderdelen. De CTIVD is van oordeel dat de AIVD tekort is geschoten door niet vast te leggen waarom er uiteindelijk door de afdeling Juridische Zaken is besloten dat er geen aanleiding was de inhoud van het ambtsbericht in twijfel te trekken en door de directeur inlichtingen en de dienstleiding destijds niet op de hoogte te brengen van de discussie en het genomen besluit omtrent de onderbouwing. Dit had in het licht van de politieke en maatschappelijke discussie die op dat moment al enige tijd speelde rond het ambtsbericht in de rede gelegen. (paragraaf 3.5.4)

Was de communicatie over de gegevensverstrekking zorgvuldig?

De communicatie over de gegevensverstrekking was voor het merendeel zorgvuldig. De AIVD heeft aan de ontvangers van de inlichtingenanalyse (december 2018) duidelijk toegelicht dat zij niet mochten handelen op basis van die (geheime) informatie. Dit was zorgvuldig. De dienst heeft echter aan de ontvangers van het ambtsbericht (januari 2019) geen mondelinge toelichting gegeven op de status van AIVD-ambtsberichten en op de wettelijke mogelijkheid inzage te krijgen in de achterliggende stukken,

¹⁶ Verwezen wordt naar het zogenaamde narratief dat door de betrokken overheidsinstanties over dit onderwerp is opgesteld in 2018 (zie ook hoofdstuk 2).

hetgeen in het onderhavige geval zorgvuldig was geweest. De dienst heeft zich ook in een later stadium afhoudend opgesteld ten aanzien van inzage in de achterliggende stukken door de gemeente Amsterdam. De CTIVD beschouwt dit als een tekortkoming. (paragrafen 3.2.5 en 3.3.4)

Voorts heeft de CTIVD vastgesteld dat de AIVD in de bijeenkomsten van de taskforce en in mondelinge overleggen met diverse overheidsinstanties over de gegevensverstrekking zorgvuldig heeft gehandeld: de dienst heeft geen informatie verstrekt buiten de schriftelijke berichtgeving om en heeft niet deelgenomen aan de besluitvorming over interventies of maatregelen op basis van AIVD-informatie. (paragrafen 3.3.4 en 3.5.1)

Was de gegevensverstrekking noodzakelijk en proportioneel?

De CTIVD is van oordeel dat aan het noodzakelijkheidsvereiste was voldaan, met uitzondering van de passages die de CTIVD als onrechtmatig of onzorgvuldig heeft beoordeeld. Uit het inlichtingenonderzoek van de AIVD kwam naar voren dat diverse salafistische voormannen betrokken waren bij de planning en/of het geven van onderwijs en dat er lange termijn plannen waren voor de vorming van de leerlingen op basis van het salafistisch gedachtegoed. Hierin zag de AIVD een dreiging op termijn: dat de leerlingen zouden worden aangezet tot antidemocratisch en/of anti-integratief gedrag, zoals het afwijzen van de instituties van de democratische rechtsorde, of zelfs dat zij op den duur vervreemd zouden raken van de samenleving. De AIVD vond het noodzakelijk dat de overheidsinstanties die een verantwoordelijkheid hebben op het gebied van de democratische rechtsorde op de hoogte werden gebracht van deze dreiging door middel van de inlichtingenanalyse in december 2018 en dat de instanties onder hen die handelingsopties hadden op basis van deze informatie in staat werden gesteld te acteren jegens de school en/of daarbij betrokken personen. Hiertoe diende het ambtsbericht van januari 2019. (paragrafen 3.2.6 en 3.3.5)

De CTIVD komt tot het oordeel dat aan het vereiste van proportionaliteit is voldaan. Voorafgaand aan het uitbrengen van het ambtsbericht van januari 2019 was de AIVD ervan op de hoogte dat de onderwijsinspectie daarin mogelijk aanleiding zou zien het eigen inspectieonderzoek naar de school te heropenen en nader te verdiepen. Daarnaast was bekend dat het ambtsbericht zou worden besproken in een recent opgerichte taskforce en dat de daarin deelnemende overheidsinstanties gezamenlijk zouden kijken welke stappen en maatregelen mogelijk waren op basis van de informatie. Hierbij lagen 'zachte' maatregelen in de communicatiesfeer meer voor de hand dan 'harde' maatregelen. Dit waren de gevolgen waarmee de AIVD in zijn proportionaliteitsafweging rekening diende te houden. Hier tegenover stond het belang van het verstrekken van de gegevens. De CTIVD constateert dat de dreiging die de AIVD signaleerde voor een groot deel samenhangt met de betrokkenheid van salafistische voormannen bij de planning en het geven van onderwijs en hetgeen besproken is over die plannen. Deze informatie in de inlichtingenanalyse en ook in het ambtsbericht is voldoende gestaafd door betrouwbare inlichtingen. Hiermee stelt de CTIVD vast dat zowel de inlichtingenanalyse als het ambtsbericht, buiten de passages die als onrechtmatig of onzorgvuldig zijn beoordeeld, zwaarwegende informatie bevatten die van belang was neer te leggen bij de ontvangers. De gevolgen van het naar buiten brengen van die informatie stonden in verhouding tot het belang van het verstrekken. (paragrafen 3.2.6 en 3.3.5)

Het ambtsbericht met financiële gegevens dat aan het OM is uitgebracht voldeed naar het oordeel van de CTIVD eveneens aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit, met uitzondering van de gegevens die onrechtmatig zijn opgevraagd. (paragraaf 3.4.6)

Was er sprake van verstoren dan wel beïnvloeding of manipulatie door de AIVD?

Het antwoord hierop is kortweg: nee. Na uitgebreid onderzoek heeft de CTIVD hiervoor geen enkele aanwijzing gevonden. Er zijn geen indicaties dat de AIVD in de onderzoeksperiode verstorend heeft opgetreden jegens de school en/of de daarbij betrokken personen in de zin van de Wiv 2017 of dat de dienst, al dan niet door manipulatie invloed heeft uitgeoefend op de besluitvorming over maatregelen of vervolgstappen door andere overheidsinstanties. (paragraaf 3.5.7)

Slotconclusie: Was de gegevensverstrekking door de AIVD rechtmatig?

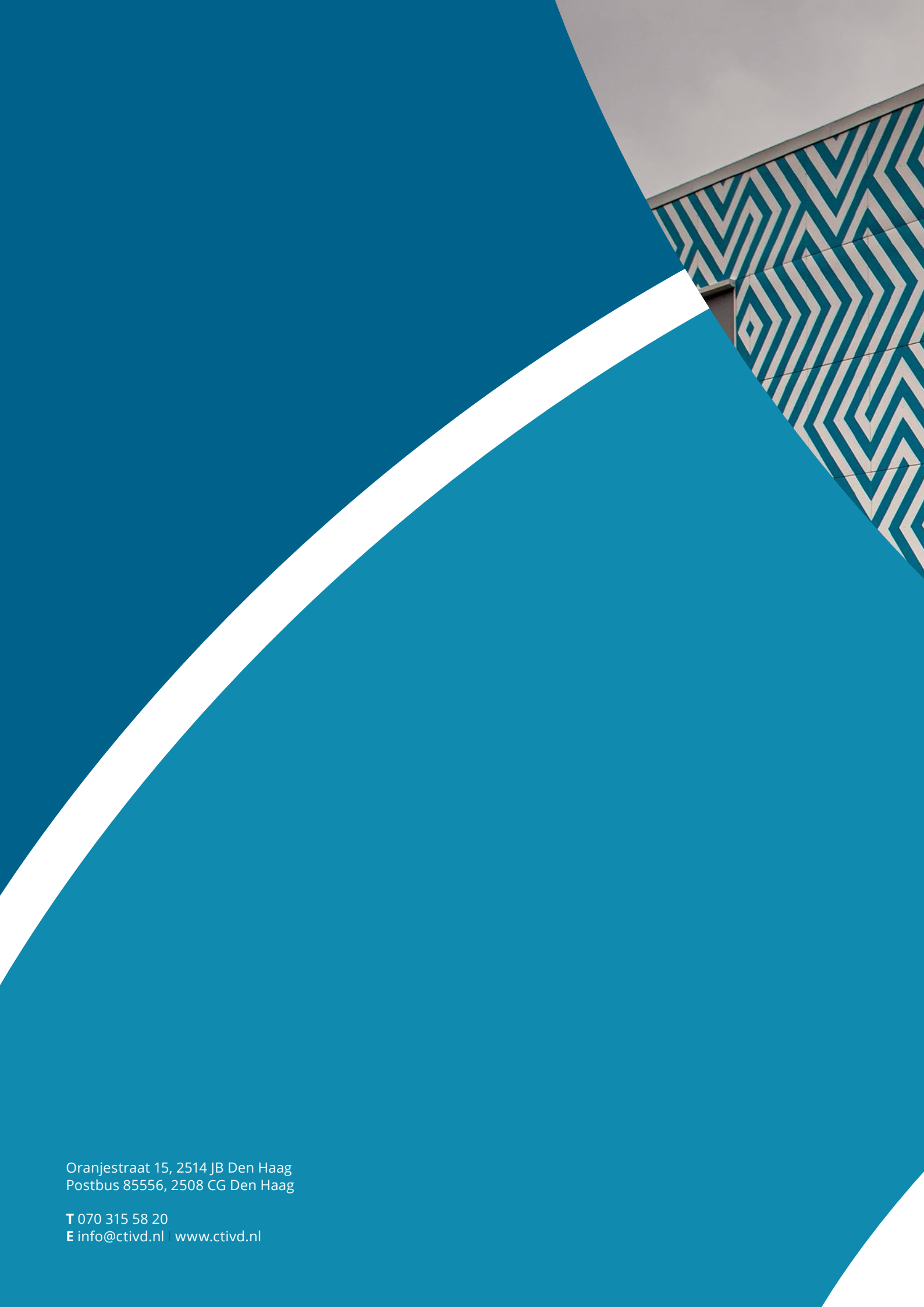
De CTIVD is van oordeel dat de gegevensverstrekking door de AIVD over de school en daarbij betrokken personen in het algemeen rechtmatig was, buiten de berichten met financiële gegevens waarvoor geen wettelijke grondslag aanwezig was. De berichten die rechtmatig zijn uitgebracht zijn de inlichtingenanalyse (december 2018), het ambtsbericht (januari 2019) en het ambtsbericht met financiële gegevens dat aan het OM is uitgebracht (februari 2019). Voor de inlichtingenanalyse en het ambtsbericht van januari 2019 geldt dat enkele delen van de inhoud als onrechtmatig zijn beoordeeld vanwege onvoldoende onderbouwing door betrouwbare inlichtingen. Ook is sprake van enkele onzorgvuldigheden. Het merendeel van de inhoud, waaronder de kernboodschap over de dreiging, is rechtmatig verstrekt.

Het onderzoek van de CTIVD levert geen indicaties op van onrechtmatig handelen door de AIVD in de (mondelijke) communicatie met andere overheidsinstanties over de school en/of daarbij betrokken personen.

5. Aanbevelingen

In dit onderzoek heeft de CTIVD vastgesteld dat de berichten die de AIVD heeft uitgebracht voor het merendeel voldoen aan de wettelijke vereisten, maar op een aantal onderdelen wezenlijke gebreken bevatten. Deze zijn terug te voeren op de omstandigheid dat de aanwezige waarborgen in de praktijk niet altijd goed lijken te hebben gefunctioneerd. Behalve de algemene opmerking dat de *checks* en *balances* in het proces van externe gegevensverstrekking te allen tijde kritisch en zorgvuldig moeten worden verricht, heeft de CTIVD op het vlak van de communicatie over de berichtgeving naar de ontvangers twee verbeterpunten gesignaleerd:

- Maak schriftelijke afspraken met de deelnemende instanties over de rol van de AIVD in de taskforce en over gegevensdeling in de overleggen. (paragraaf 3.5.1)
- Wijzig de beleidslijn met betrekking tot de uitleg van de inzagemogelijkheid bij ambtsberichten zodat deze in lijn is met de eerdere aanbeveling van de CTIVD in rapport 57. (paragraaf 3.3.4)



Oranjestraat 15, 2514 JB Den Haag
Postbus 85556, 2508 CG Den Haag

T 070 315 58 20
E info@ctivd.nl | www.ctivd.nl